



中国城市交通管理体制改革初探

SHAPING UP SUSTAINABLE URBAN TRANSPORT AUTHORITIES IN CHINA:
STATUS QUO ASSESSMENT AND REFORMING SOLUTIONS

薛露露, 张海涛 著

执行摘要

随着城市化进程的加速, 中国城市交通问题日趋复杂, 仅靠单一举措, 如增加道路容量或公交优先已经不足以解决交通拥堵、排放增加、出行安全等问题。城市交通解决方案必然从单一措施向多措并举演化, 那么现有的交通管理体制机制应如何应对, 这也成为亟待考虑的新问题。

本文主要试图解决两个问题: 一是中国当前城市交通管理体制存在的主要问题; 二是针对中国实际情况, 提出城市交通管理体制改革的可行性建议。文章从交通管理体系的现状出发, 在总结和借鉴伦敦、新加坡和中国深圳在城市交通管理体制上成功经验的基础上, 提出适用于中国其他城市的改革建议:

- 战略层面: 提高重视程度, 保证城市交通管理部门的权力、定位与城市交通发展战略方针相匹配;
- 机构职责: 管理体制是整合还是分散, 要因地制宜, 不能“一刀切”, 要根据改革中面临的阻力, 选择合适的方式(整合机构或加强协调机制), 不应一味强调整合;
- 机构财政权力: 确保改革后的城市交通管理负责部门, 在事权和财权上的一致性;
- 执行和绩效监督: 改进决策部门和决策机制, 统筹决策, 增加执行机构的激励和监督机制, 增强决策的执行效力; 在执行上, 划清政府和市场的关系, 调动市场机制; 在监督上, 加强对决策和执行的监督, 形成长效监督机制;
- 人事和激励机制: 加强技术培训, 提高人才质量, 形成公平合理的人才激励机制。

目录

研究背景	1
城市交通管理体制改革的的需求	2
中国城市交通管理体制改革的的意义	3
研究目的	3
分析框架	3
研究范围	3
理论框架	3
研究方法	5
中国城市交通管理体制的现状和问题	5
中国城市交通管理体制现状	5
中国城市交通管理体制中存在的问题	6
中国城市交通管理体制改革的进展	9
国内外城市交通管理体制改革的经验	11
案例城市选择	11
案例分析	11
案例经验总结	17
中国城市交通管理体制改革的建议	21
改革启动的条件和时机	21
改革实施步骤	21
改革的保障机制	26
注释	27
参考文献	27
附录	28

免责声明: “工作论文”包括初步的研究、分析、结果和意见。“工作论文”用于促进讨论, 征求反馈, 对新事物的争论施加影响。多数工作论文最终将以其他形式发表, 内容可能会修改。

引用建议: 薛露露、张海涛. 中国城市交通管理体制改革初探. 北京: 世界资源研究所 2014. <http://www.wri.org.cn>

研究背景

城市交通管理体制改革的的需求

作为政府行政管理体制改革排头兵之一的城市交通部门，如何实现管理理念和方式的转变，提高行政效率和服务水平，解决快速城市化过程中日益显现的新问题，以适应社会经济发展和满足公众需求，是当前城市交通管理体制改革的重大课题。

随着城市发展由生存型向发展型的转变，中国城市所面临的交通问题已经由从传统单纯的基础设施和运营服务不足，演变为包括排放在内的多元的，具有现代化城市特点的交通问题。加之城乡一体化、区域一体化的发展，城市范围逐渐超越行政区范围，使得交通问题成为区域性交通问题，例如京津冀城市群、长三角城市群、珠三角城市群等。面对这些新挑战，单一的措施或方法纵使短期有用，也很难长期奏效。因此，综合应用规划、公交优先、交通需求管理等手段，才有可能较好地解决当今中国普遍存在的城市交通难题。采取综合手段往往涉及庞大的横向和纵向政府部门，这对现有的城市交通管理体系提出了新的挑战，具体体现在以下三个方面：

■ 城市功能范围的扩展：从城市中心区到城市边缘

动态的新型城镇化过程中，随着城市功能范围的扩展，新建区的城市交通基础设施和服务因滞后产生紧缺。同时，城市

交通管理的内容与范畴也随之扩大。因此，提前谋划城市边缘新开发区域的交通规划和管理，向城市新建区域合理引导资金，提供数量合适、质量高的交通基础设施和服务，有助于城市实现均衡式发展。

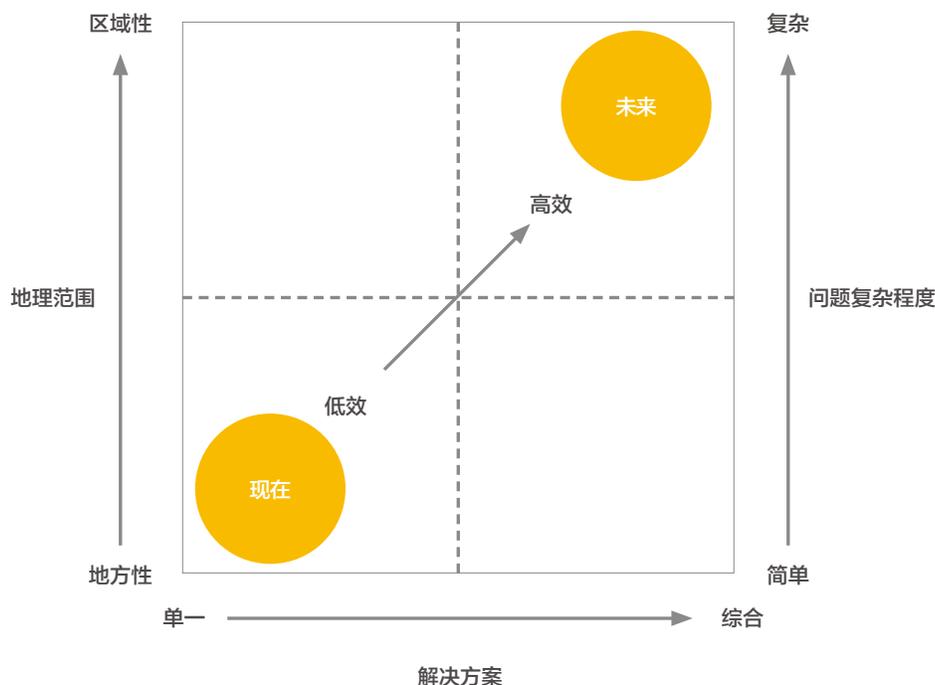
■ 问题复杂程度的加剧：从一元到多元

随着城市化进程的加快，城市人口、机动车数量骤然增加，老建成区的交通基础设施和服务自然无法满足快速增长的交通需求，这就使得中国城市面临的交通问题已由从基础设施和运营服务不足的一元化问题，演变为城市交通拥堵、能源短缺、交通排放迅速增长、环境污染等多元化问题。

■ 解决问题方式的整合：从单一到综合

传统的道路交通基础设施建设和公交优先等供给端政策手段已经不能够完全、有效地解决城市交通问题。经验证明（Downs 1962），这些着眼于交通供给的策略，只会将交通流从其他道路上吸引过来，诱导更多的出行需求，形成更加严重的拥堵。实现可持续交通需要综合的“一揽子”政策，既需要从供给端着眼（如增加交通设施供给），也需要从交通出行需求着眼，影响普通居民（和外来居民）的出行选择，将居民从能源消耗型城市交通模式转移到环境友好型城市交通模式。而实施这些政策需要一个综合的机构，统筹人力、资金、技术和数据等资源，并组织推进综合治理的措施实施。

图 1.1 | 城市交通问题发展趋势



中国城市交通管理体制改革的意义

在2013年中国共产党第十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，明确指出要优化政府机构设置，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制，严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。这为中央及地方政府的管理体制从转变政府职能，界定政府和市场的边界，优化政府组织结构，到减少政府审批事项，再到权力监督等方面都明确了改革的目标。

实行城市交通管理体制的改革具有三个方面的意义：

■ 对政府管理的意义

通过职能优化、目标整合，优化土地、资金等资源的配置与使用，提高政府服务的效率和能力水平，减少部门内和部门间的消耗，解决机构庞大、主体分散、政出多门、沟通协调不畅、效率低下、行政管理成本高的问题。

■ 对企业和社会的意义

通过政府职责改革，简化行政审批体制，建立开放、公平的竞争平台，改变国有企业对交通基础设施和服务行业的垄断，鼓励民间资本投资城市基础设施建设和运营领域，让企业、社会更有创造力，降低基础设施建设和服务运营社会总成本，释放生产力和流动资本，并带动更多的就业。

■ 对城市和市民的意义

随着政府职能从政令型向服务型转变，交通基础设施和服务作为一项公共服务，一方面，能进一步改善政府公共服务的质量，强化政策实施效果，更好地服务公众，提升城市运行保障能力，另一方面，不仅能进一步提高居民生活质量，也能提升城市经济集聚效应，促进城市经济的发展。尤其中国正处于快速城市化的过程中，城市交通基础设施和政策的发展不仅能够促进地方经济发展（提升地价、促进产业转型等等），也关系到城市的空气环境和市民生活质量改善。

研究目的

本文是世界资源研究所中国可持续和宜居项目“可达的中国城市（Accessible Cities）”的系列报告之一，旨在从城市交通管理体制的视角，探讨城市交通可持续发展的体制基础，为可持续交通政策制定、投融资机制和政策执行提供必要的保障机制。

本文受众包括城市交通主管部门及相关机构、垂直关联的国家政府机关（如交通运输部），以及关注城市可持续交通领域的非政府机构同行。

分析框架

研究范围

本文主要试图解决两个问题：一是中国城市当前交通管理体制存在的主要问题；二是如何改进城市交通管理机构，从而建立适应发展需要和更有效率的政府组织机构。

本研究的研究范围界定如下：

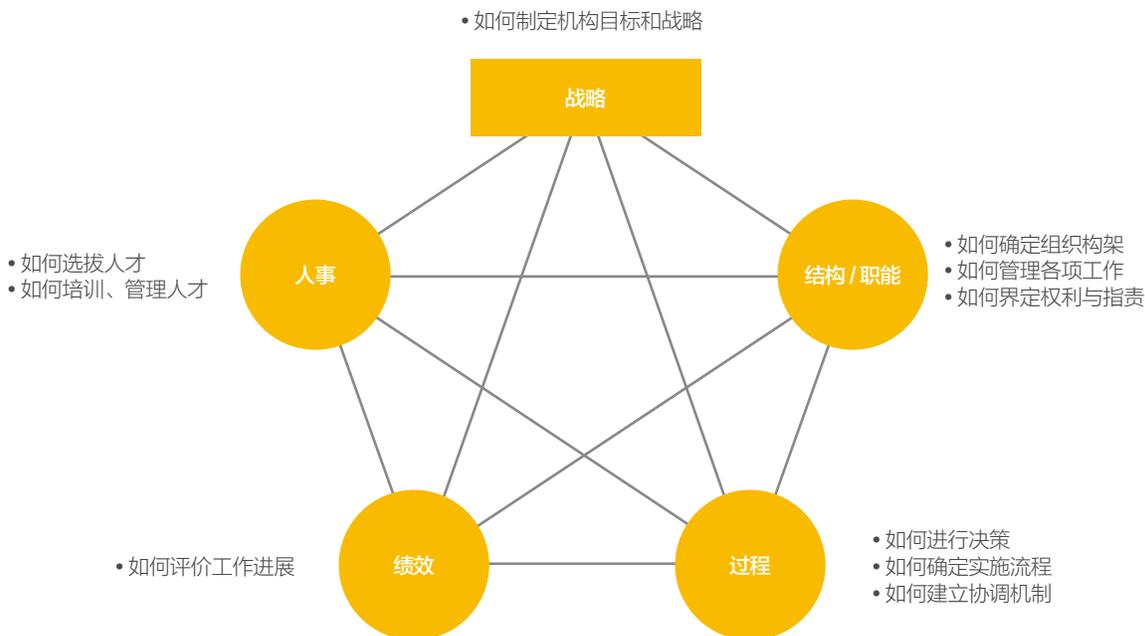
- **城市**：介于城市交通的管理权归地方城市，本文中城市主要是指具有自主管理权限的直辖市和地级市。
- **城市交通**：本文中指城市内部客运交通。主要包括城市道路交通、轨道交通、步行、自行车等模式，不含城市货运交通、邮政等。虽然一些地方城市已经或即将将航空、水道、铁路等对外交通由中央政府管理纳入城市交通管理范畴，但在本文探讨范围内。
- **城市交通管理部门**：中国城市交通管理的职责比较分散，涉及的部门很多，本文所指的城市交通管理部门主要是市一级的交通委员会或交通局（统称为“交委”）。在名称上，交通委员会和交通局的区别在于：“交通委员会”一般具有当地政府赋予的涉及城市交通行政和行业管理相关的组织协调职能，而“交通局”一般只有交通行政管理和行业监管的职能。一些交通委员会还设有专门的执法机构等。
- **城市交通管理体制改革的**：本文侧重于地方政府在面临城市交通管理“瓶颈”时，自发地进行需求诱导型的体制改革。这种改革具有实验性，尚未在全国普及，但一些先例城市，例如深圳、北京，已经进行了相应的改革，形成城市交通的从政策到规划、建设、运营、管理、服务、应急等一体化综合管理机制，并统筹了城市道路（含公路）和交通运输（含公共交通、轨道交通、长途客运、货运、水路交通等）等不同出行模式，对国内其他城市有借鉴意义，也是国内城市交通管理体制调整的大方向。

理论框架

根据组织机构理论中经典的“星状模型（star model）”，政府部门在创建或改革中，需要系统地考虑五个的要素（Galbraith, J. R. 1995）才能够保证机构的正常、高效运转。这五个方面包括：战略、结构、过程、绩效和人事。

- **战略**：指确定机构的目标；战略目标在很大程度上决定机构的职责范围、决策和执行流程、绩效考核及人员构成；
- **结构或者职能**：指在机构战略的指导下对机构的权力和职责进行划分，具体包括组织架构、职责界定等；

图 2.1 | 星状模型概念图



来源：Galbraith, J. R. 1995

- 过程：指在机构战略和职能定义下，机构决策和执行实施的流程，以及机构内部和机构之间相互协调的机制等；
- 绩效：绩效系统的目的是把工作的目标和机构的战略目标结合起来，并为机构战略方向的完成提供动力和激励；
- 人事：指根据职能对政府或者企业组织内人员的选拔、轮换和培训等。

作为政府机构，其战略定位、职责和流程均视法律、规范以及公众意见等多方面因素而定。其中，职责和过程的转变往往是当前政府管理体制改革的备受关注的核心。

根据Kumar和Agarwal的总结，理想的城市交通管理机构应具备如下职能：

在横向管理中，城市交通部门涉足的城市交通领域包括基础设施、运输系统、交通管理、交通信息化与智能化等方面。

在垂直管理中，城市交通部门的基本职能一般包括：决策、执行，而决策又可以分成两个隶属层次，即战略决策（strategic level）和战术决策（tactical level）。

- 战略决策：作为城市交通最高决策层，其决策往往受行政因素影响，制定城市宏观交通发展目标、战略规划（例如远期交通规划、重大交通基础设施投融资、城市土地利用规划等），并参与重要交通政策决策，保证这些战略和政策与宏观经济、环境、社会等规划和目标之间的协调性。在中国城市中，这些职能的承担者不是城市交通委，而是市委市政府、市人大（或议会）、城市发改委、规划部门和交通部门等。
- 战术决策：在战略决策基础上，制定可操作的项目规划、年度计划、技术标准、规范指南、一般项目投融资、服务定价、行业监督和管理机制，以及大型城建项目交通影响评价（如北京市）等，保证城市交通发展的战略得以实现。在中国城市中，通常承担战术决策的部门是城市发改委、规划部门和交通部门等。
- 执行：通过监督项目建设、运营、维护，以及执行法律规范等，以保障规划和政策在现实中得到执行。通常承担执行的部门包括城市交通部门、城市规划和建设部门以及交警等。

本文从城市一级交通部门管理体制入手，应用机构组织的“星状模型”，从中国城市在交通管理体系上现状问题出发，在

总结和借鉴国内外成功案例的基础上，提出适用于中国城市交通管理体制改革的建议。

研究方法

为了更加深入全面地了解中国城市交通管理体制上的问题，并提出可行的建议，本文主要采用两种研究方法：

■ 专家访谈和实地调研

研究团队在多个项目城市的项目执行中，有机会了解不同城市（一线、二线城市）的交通管理体制情况，开展实地调查以及访谈地方有关专家，得到一手资料，并结合大量的文献研究作为补充，总结出中国城市交通管理体制现状问题、改革进程和改革中遇到的问题。

■ 国内外案例分析

研究团队谨慎地选择了与中国城市具有可比性的国际城市的城市交通管理机构，包括伦敦交通局和新加坡陆交局，借鉴中国深圳市的交通委的模式，总结其在交通管理体制转型中的经验，并根据中国城市的实际问题，提出尽可能适应中国国情的城市交通管理体制改革的建议。

中国城市交通管理体制的现状和问题

中国城市交通管理体制现状

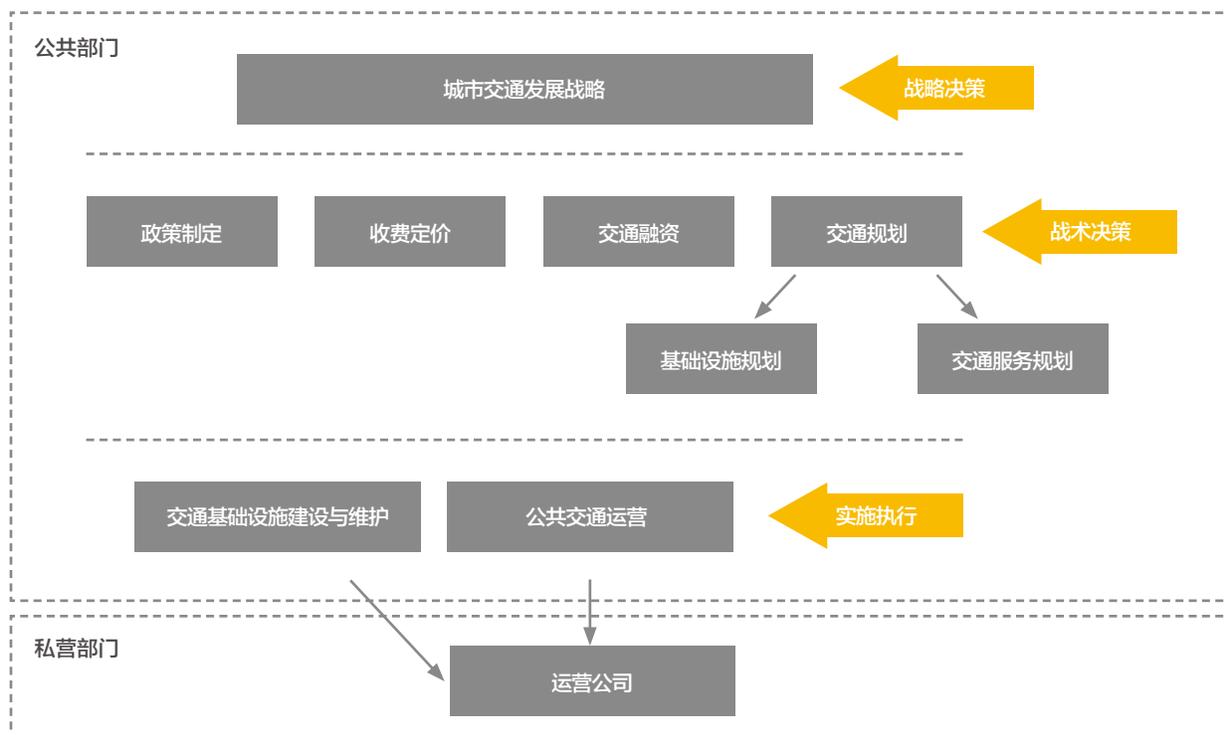
不同的城市，其交通管理体制也不尽相同，这里主要分析尚未进行“大交委”体制改革城市的现状。

中国城市的城市交通委员会职责是：承担公路、水路建设市场监管责任，负责全市客运管理及出租汽车行业管理工作，以及指导交通运输枢纽管理工作。换言之，城市交通委主要负责城市之外的道路建设和管理，而城市内部仅负责城市客运交通的运营，在一定程度上暴露出职责范围较窄的问题。

除交通委之外，管理城市交通的职责还分散在市政府、发改委、国土资源局、规划局、建设委、公安局交警支队、地下铁道工程办公室和环保局等部门。这些部门与城市交通相关的具体职责如下：

- 市委市政府负责制定全市发展目标和任务，为全市交通规划、方案设计、计划实施等，指明发展大方向和奠定战略决策基础；负责全市重大交通政策和建设项目的最终决策；主持领导交通相关部门协同工作。
- 发改委负责从宏观角度拟订全市国民经济和社会发展战略并为

图 2.2 | 城市交通部门的组织机构和流程



来源：根据 Kumar, A., Agarwal, O.P. 2013 修改

重大项目(例如轨道交通、大型城市道路、桥梁、隧道项目)立项与融资,并负责制定和监管城市内(包括城市交通行业)能源和排放目标。

- 国土资源局负责编制并组织实施全市国土规划、全市土地利用总体规划、土地利用年度计划,为交通基础设施提供土地供应保障。
- 规划局负责组织编制和实施市域城镇体系规划、城市总体规划、控制性详细规划,以及重点地区修建性规划,参与研究制定包括城市综合交通规划在内的专项规划,并协调相互间的关系,组织重大项目的选址以及论证。
- 城乡建设委员会负责城市道路、公共建筑项目、市政设施建设,及城乡建设资金的统筹管理和监督使用。
- 公安局交警支队(或交管局)负责对城市交通参与者(机动车及驾驶员、行人)进行管理,维护道路交通秩序,开展各项交通治理整顿,纠正和处理各种交通违章问题,并管理停车。
- 地下铁道工程办公室负责城市轨道交通规划管理,城市轨道交通工程设计组织、资金筹措、工程管理、线网规划用地控制管理等。
- 环保局负责交通基础设施项目建设的环境影响评价工作,以及机动车排放相关问题,例如机动车排放达标年审。

除了上述主要部门外,城市交通还涉及一些需要协调和知会的辅助部门,具体包括(部门名称各地方城市叫法不同):

- 财政局,主要职责是落实城市交通公共财政扶持政策。
- 科学技术委员会,主要负责新能源车辆在城市的推广工作。
- 国有资产监督管理委员会,主要负责城市基础设施建设、运营等相关的国有企业的考核和监管等工作。
- 经济信息化委员会,负责城市交通信息化项目的立项和推广工作。

中国城市交通管理体制中存在的问题

城市交通管理是复杂的系统工程,无论已经改革或者面临改革的城市,都面临着与经济社会发展不相适应的问题。

从外因分析,可归咎于城市交通管理体制的变革过程,跟不上城市快速发展和机动化进程,导致交通管理部门在目标、定位、战略以及职能上一一直滞后于城市交通发展。

从内因分析,存在着城市交通部门的战略定位、机构结构、职责职能、决策、执行和监督过程,以及绩效方式等深层结构性问题。这些问题不仅导致政府行政效率低,影响了交通政策的制定和执行,降

低了对城市交通基础设施和服务的投资者吸引力,也导致了城市交通整体服务质量不高(见图3.1)。

问题一:战略目标层面

• 城市交通管理范式和战略观念上的误区或滞后

由于城市发展过快,一部分城市缺乏综合交通战略性的考量,另一部分城市的交通发展战略目标无法适应城市发展进程。这直接导致了交通管理部门定位的不清晰或者职能的落后。首先,在城市交通的发展目标上,国内城市缺乏目标定位或对目标定位的即时更新。事实上,城市交通的目标应围绕社会经济发展宏观目标,如提升城市居民的总体福利,为居民出行提供更加方便快捷、安全和健康的环境,促进城市商业的发展,并提升城市形象。其次,在政策手段上,由于目标导向缺失或者滞后,一些城市仍然依赖道路拓宽、机动车限号、单行线等短期和见效快的行政策略,而忽视了长期、可持续地发展城市交通的战略目标。

这些观念上的误区或滞后体现在城市交通管理体制上,不仅导致城市交通主体的分散,还造成权责的错位和不一致,比如缓解城市交通拥堵、减少城市交通排放的重任主要由城市的交管局、建委等部门承担。由于缺乏科学的发展目标和战略指导,城市交通负责部门没有政策决策的依据,在职责范围内也不能从根源上解决问题。相反,一些部门注重道路建设,城市规划与城市交通发展脱节,这些措施反而加大了交通拥堵和排放,继而进入了越建越堵,越堵越建的恶性循环。因此,由于管理观念的误区、缺乏对城市交通长远发展的战略目标,从而导致城市交通部门的职责和权力分配失衡。

问题二:职责和结构层面

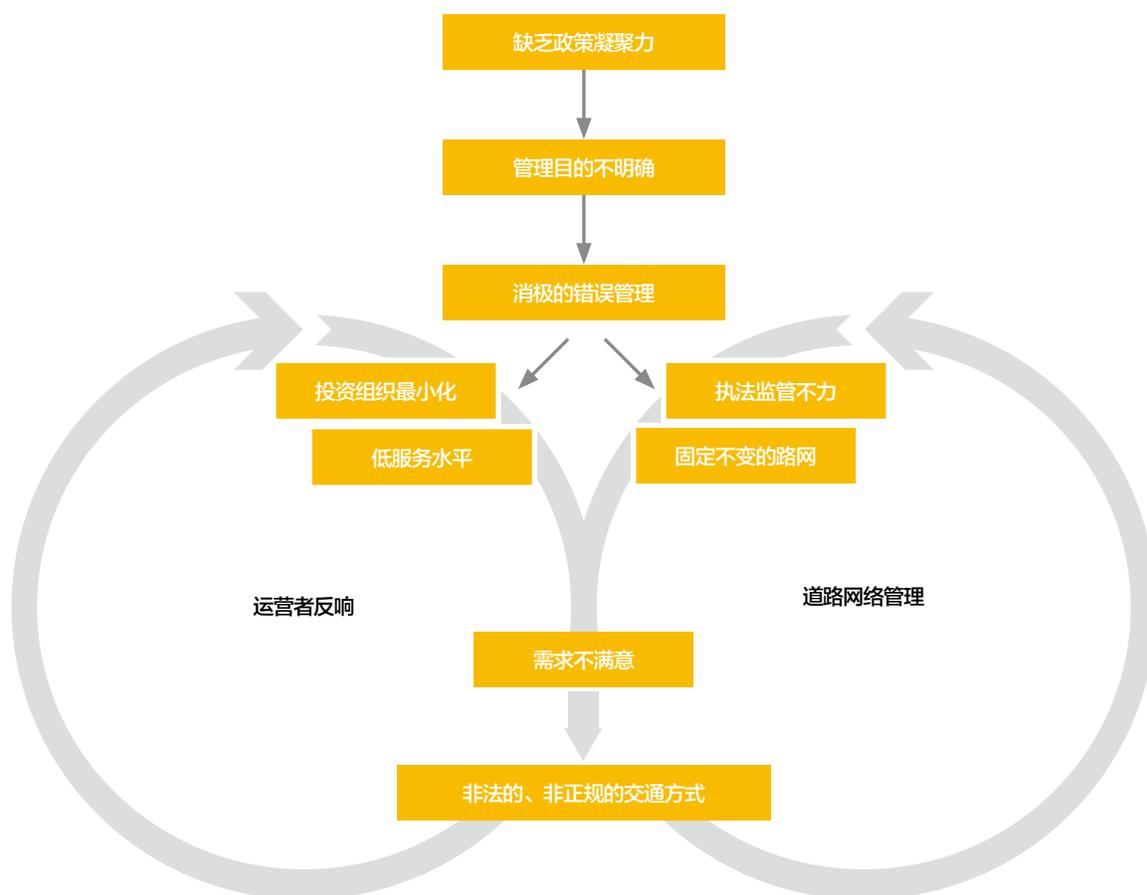
• 交通管理职责的分散或错位

当前体制下(见表3.1),中国的城市道路由规划局、建委、交警等多部门管理,常规公交由交通委负责,轨道交通由城市地铁办公室,而机动车的管理由交警负责。这一分散的职责带来的问题包括:参与决策的主体相互分离,交通决策、规划缺乏统筹性,且在具体政策的执行和资源使用上缺乏协调,影响部门联动,横向互动,难以资源整合,形成合力。具体表现在:

一是分散的规划主体导致公共交通和土地利用缺乏有机整合,尤其是轨道交通的规划和土地利用规划脱节,导致以公交为导向的城市形态在规划阶段一直不能成型。在交通模式之间,城市多模式交通无缝衔接和交通枢纽问题突出,例如地铁和公交缺乏整合,自行车、人行道改造与公共交通不能进行有机连接,影响交通系统网络化效益的发挥。

二是比国际城市,国内城市中的道路交通管理的很大一部分职能由公安交管部门行使,如对道路的组织、城市道路交通设施的设置和调整、车辆和驾驶员的管理、公交专用道的规划和设置、交通秩序管理和执法处罚权等,使得交警或交管部门承担了过多不

图 3.1 | 问题管理体制可能导致的结果



来源：根据 Meakin 2003 修改。

应承担的职责。因此，有必要进一步调整职责分工，由交通警察专职执法，将其他职能如交通设施管理和交通组织等职能交由交通部门统一管理，提高执法效率和政策效果。

• 部门设立存在空白

不同交通模式在管理上条块分割，也形成了管理上的“空白”。目前大多数城市尚未建立统一管理非营运交通的部门，对社会车辆的管理一直由交委、交警、税务、物价等部门分散管理。这导致对非营运车辆缺乏管理，不能够应对社会车辆快速增长造成的拥堵及其空气污染、温室气体排放等负外部性问题。另外，一些政策创新或者以服务为导向的交通政策，如绿色出行、低碳交通的公众宣传和传播等等，由于在部门职责上尚未有相应的定义，因而也成为这些政策在国内普及存在体制上的阻碍。

• 交通管理部门之间缺乏协调

纵向层面，在自上而下的层面，由于城市交通涉及很多决策主体，当不同交通管理部门之间存在分歧时，往往会通过分管相关领域

的副市长进行最终协调解决、拍板决策，而在很多情况下，与城市交通相关的领域分别由不同的副市长分管，这就在一定程度上增加了协调解决的难度。横向层面，由于各部门利益各异，部门间也缺乏协调、信息共享的动力。协调机制的缺乏加剧了交通管理部门职责各自为战的问题。

• 资金的分割使得资源没有得到优化配置和使用

其一，城市交通基础设施建设属于资金密集型项目，但是一些城市用于这方面的资金没有被纳入城市正式预算体系，缺乏可持续的交通资金来源，城市公共交通的投融资一直未得到重视；此外，由于规划和运营部门的分离，资金投入缺乏全周期规划，导致城市交通的建设资金受到过多的重视，而运营和维护的资金被忽视，从而导致资金紧缺，这在城市轨道交通建设中体现得尤其明显。其二，由于管理的条块分割，以及没有建立资金使用调配的优先排序，形成了以重视道路发展，忽视公共交通发展和社会效益、经济效益、环境效益最大化的投资痼疾。其三，部门的条块分割，使得交通资金也随之被切割成小块经费，分散在所涉及的不同交通部门，因而不能有效

表 3.1 | 中国一般城市交通职责划分

		道路和城市建设	轨道交通	公交系统 ¹	公共停车设施	社会车辆
决策	目标和战略 ²	市委市政府、人大				
	规划和政策	规划局、国土局	发改委、规划局、国土局	规划局、国土局 (公交场站、出租车停靠点、公交专用道规划)	规划局 (公共停车场规划)	交警 (交通需求管理行政措施, 例如机动车限购、限行)
	投融资	发改委	发改委	发改委、建委		
	收费定价	发改委 (道路收费)	发改委	发改委	物价局、交警、建委、交委	
	建设监管	建委 (城市道路、桥梁、隧道、人行道) 园林局、城管 (道路绿化、照明)	轨道交通建设监管 (地铁办)	建委 (公共交通基础设施建设监管) 交警 (公交专用道和自行车道的施划)	公共停车场 建设监管 (建委)	
执行	信息化	交警		交委		
	运营监管	建委、城管	地铁办	交委	区政府	交警 (机动车牌照管理等)
	执法	交警		交警 (公交专用道监管)	交警、建委、城管	交警

说明：橙色高亮显示的是不完全归纳的一般城市交委职责。

1. 除了轨道交通外的城市公共交通模式。

2. 城市宏观交通发展目标、战略规划和决策，例如交通发展白皮书、重大交通基础设施投融资。

地集中用于最亟需资金或社会效益、环境效益高的地方。此外，单一的交通政策缺乏统一的协同整合，从而使资金投入难以发挥出最大化效应，而分散使用的小块经费也决定了交通政策难以“多管齐下，形成合力”。

问题三：过程层面

• 决策：缺乏统筹和科学性

由于决策中，不同部门目标和利益导向不一致，使得交通政策

执行不协调，反而背离可持续、低碳交通的宗旨。例如，众多城市鼓励公交优先已久，但由于公交的用地划拨由城市国土部门负责，而道路规划和建设分别由城市规划和建委分管，路权的划分则是交警负责的范畴。在决策过程中，缺乏对不同部门利益的协调。一些情况下，由于城市交警部门认为公交专用道占用了过多道路资源，使得道路更拥堵，所以导致公交在路权上得不到保障。由于目前尚未有相应的机制促使部门间进行协作，导致公交优先缺乏路权优先、设施用地优先、资金安排的优先。

城市交通决策上还普遍存在基础数据质量低、数据分散的问题。例如，不同部门统计数据不一致，信息在部门间不能共享，数据缺乏整合等。这在很大程度上制约了政策的科学性和规划的准确性。随着城市交通的复杂化，城市交通已经成为一个需要数据和专业知识进行科学决策的领域，解决城市交通问题不再是只凭经验。例如，分析资金密集的大型基础设施建设，尤其是地铁或者轻轨等对城市交通拥堵起疏解能力的项目，有必要基于科学数据，合理预测轨道交通的未来需求，综合判断未来的运营水平、资金运转能力和票价水平，从而避免轨道交通对城市财政造成的负担、对提升公共交通整体质量贡献度不大等问题。

另外，由于很多政策忽视了与公众沟通和公众参与，导致不能服众，譬如汽车限购政策、大型基础设施建设项目，或者价格决策草率执行，没有充分考虑公众意见，也没有进行深入的可行性分析，不仅导致在政策执行过程中遇到各种当初决策中未考虑的问题，使得政策效果不佳，也导致在某些情况下公众反对声音大。

• 执行：政策制定与执行分离，执行缺乏协调和评估

城市交通部门的职责一般包括决策（规划、融资和收费）和执行（建设、执行和执法）两个主要功能。然而，在中国大多城市，“规划-建设-运营-执法和监管”则是分散在不同部门（见表3.1）。例如，规划局和国土局负责道路和城市土地利用规划；交通委负责公共交通运营监管；建委、交警和城管则负责执法。这带来如下问题：

首先，在交通规划-建设-收费-执法的各个环节上，需要统一采取措施，相互辅助，才能保障政策的顺利实施。但由于这些职能分散在规划局、物价局、交警、建委等不同部门，缺乏统筹协调和监督机制，使得在多个环节的工作不到位，导致政策的失效。例如，停车收费政策，经常缺乏有效的规划和执法上的保障，停车建设滞后，出现执法不严，停车收费监管缺失，缺乏对停车合理分配。尽管城市差别化停车收费政策是良方，但由于以上的问题，导致城市中心区出现停车难、停车乱、经营管理服务不规范等问题，交通以静治动效果不明显。同时也缺乏有效的机制解决在规划-收费-建设-运营等其他环节出现的问题。

其次，各部门习惯于制定政策规划，而往往对政策的科学执行缺乏激励、监督和评价反馈的机制。由于在执行决策中，缺乏一套与项目资金分配和人员绩效考核挂钩的监督、制衡机制，以及全程跟踪、及时的评价反馈机制，使得决策部门只负责决策，对于政策的执行没有起到约束和管理作用，导致一些政策在出台后效果不佳，不能及时进行调整。例如，国内多数城市提出的缓堵措施和战略，由于未能督促实施，导致很多措施没有实现质变。此外，在落实中效果不佳时，决策部门或是简单行政式的取消，或是转而尝试不同的政策措施，在公众中容易形成解决交通拥堵、污染排放难题办法不多、束手无策的印象。

• 执行：政府与市场的界定不清

在执行上，目前国内城市交通管理体制的主要问题，体现在对政府与市场的角色上界定不清晰，导致政府既是政策制定者，也是市场参与者。以城市公共交通为例，部分城市的公共交通企业诸多建设和经营性事务仍需要政府参与决策处理；另外，由于政府财政兜底，因此，企业自主经营意识和理念相对薄弱，对控制成本、运行效率提升和改善企业投资回报率的动力不强。

此外，城市交通管理部门对私营部门的管理上缺失市场化考量。一方面，政府对公交运营部门的监管考核机制和评价标准缺失，没有形成建设和运营企业基于绩效和服务质量的监管合同文本以及有效的监督机制，无法激励企业主动提升运营效率。另一方面，由于进入建设与经营城市交通基础设施的门槛较高，大量社会流动资本以及私营部门相对高效的管理模式并未得到有效利用，形成行业垄断的问题。

中国城市交通管理体制改革的进展

中国城市交通管理体制历经了多次改革，呈现出“自上而下”和“自下而上”两种方式。其中，中央政府发挥着“自上而下”的统领作用。地方政府根据中央政府的改革模式，一直结合实际进行相应的改革实践。地方政府改革发展虽然存在不均衡的现象，但从本地实际出发、因地制宜地“自下而上”地进行城市交通管理体制改革的。

自上而下的改革

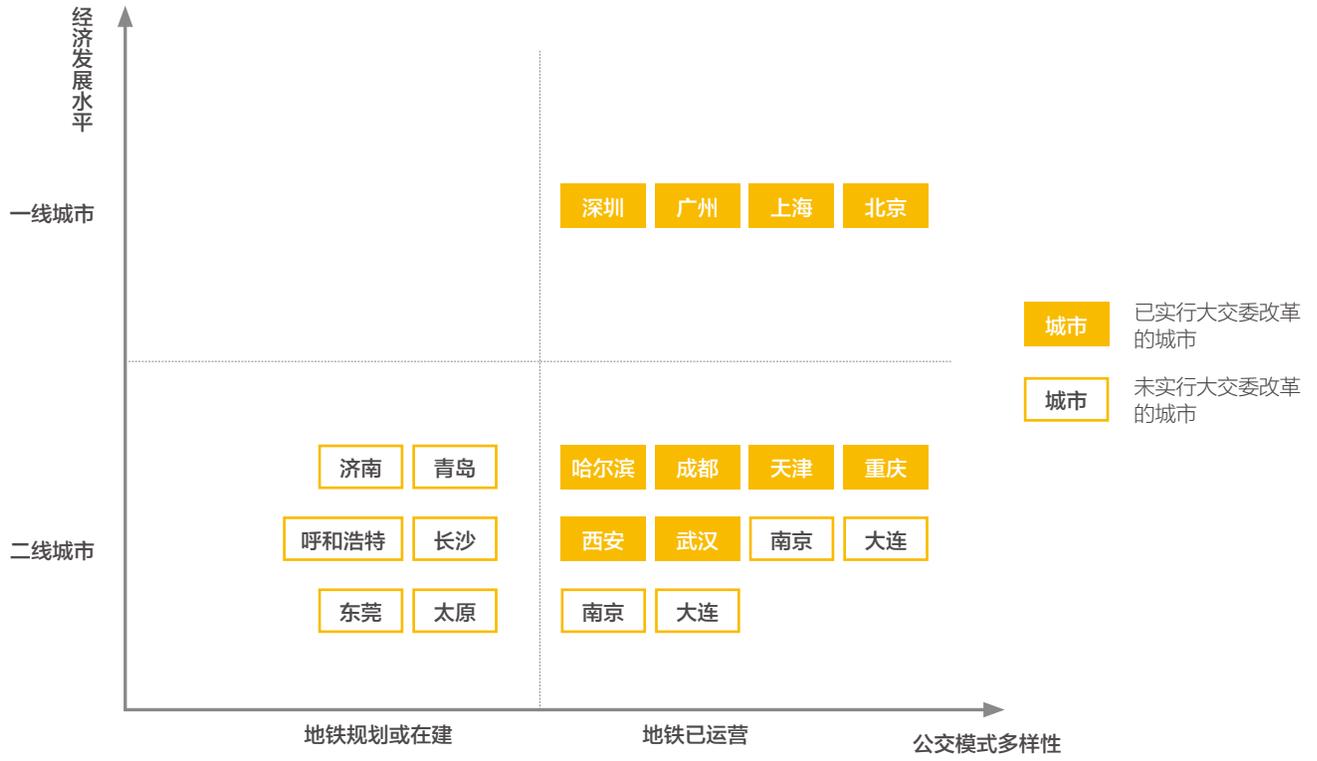
改革开放以来，中央政府根据不同时期的发展要求，先后进行了六次政府职能转变。在这一系列改革中，“大交通”的部门改革一直是政府机构改革的重点之一，但尽管如此，关于城市交通的相关改革却只有一次：

- 中央层面的调整：2008年3月，根据第十一届全国人民代表大会通过的《国务院机构改革方案》，将原属建设部的指导城市客运的职责，整合划入交通运输部。
- 地方层面的调整：表现为由自上而下的改革倒逼而开展的小规模城市交通管理体制转型，即根据中央政府的职能转变，地方政府改革进行的跟进。随着2008中央管理体制体制的改革，地方层面也大规模地出现将管理城市客运出租和公交的职能由建委、城市规划部门，逐步移交到城市交通委。

自下而上的改革

自下而上的改革来自于城市自身需求，是城市自发主动地进行自下而上的机构整合。由于是需求引领，体制转型更为开放和

图 4.1 | 中国城市交通管理体制变革现状



说明：由世界资源研究所绘制，数据有效期（2013年11月）

表 4.1 | 中国城市三种城市交通管理模式

其中，■ 代表问题尚未解决；■ 代表问题并未在该类型的所有城市得到解决；■ 代表问题得到解决。

	类型 I	类型 II	类型 III
城市	青岛、南宁	沈阳、哈尔滨	深圳
改革内容	无	城市道路交通整合并入交委职能	实现职能和过程的整合
存在问题	<ul style="list-style-type: none"> ■ 战略定位 ■ 职能整合 ■ 过程整合 ■ 绩效改革 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 战略定位 ■ 职能整合 ■ 过程整合 ■ 绩效改革 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 战略定位 ■ 职能整合 ■ 过程整合 ■ 绩效改革

资料来源：根据 Pan, H.X., 2011 修改。

彻底。事实上，很多地方将“大交通”作为政府管理体制改革的

重要环节。当前，这种自下而上、需求诱导式的“大交委”改革在地方上实际仅限于国内一线城市以及部分二线城市。除了深圳作为“大交委”改革的领头羊之外，也包括北京、上海、广州和成都等城市。经过粗略的统计（如图4.1），是否采取城市交通管理体制

改革与以下两个因素相关：

■ 城市的经济发展水平

■ 城市出行方式的多元化（以是否修建地铁为标准）。由于城市启动交通管理体制

改革与以上的因素呈正相关关系，这也在一定程度上说明地方自发式的体制改革是为呼应城市快速发展中产生的新机遇和挑战而启动的，也是城市发展到一定程度的必然产物。因此，考虑到中国城市的发展速度，更多的城市将加入这种交通管理体制改革的行列。

由于地方发展水平不均衡，自下而上的改革深度和广度都不尽相同。政府管理体制

改革并非易事，城市在交通管理体制过程中也存在各种挑战。因此，即便一些国内城市进行了管理体制

改革，但并不意味着在改革后，交通管理体制中存在的各种问题已经得到根治。国内城市的交通委可大致分为以下三种类型：

■ 类型一：大多数二三线城市交通委的现状，即其职责仅限于城市公共交通的运营以及城市周边公路（水运）建设和维护。

■ 类型二：主要是将城市道路建设和维护职能从原城市建设委员会划入到城市交通委职责范围内，虽然该模式实现了地理范围的整合和部分交通职责的整合，但未能完全解决城市交通管理体制分散的问题。

■ 类型三：比第二种类型的改革相对彻底，实现了部分职能的横向整合（包括公路、城市道路、常规公交、轨道交通、步行自行车交通系统、机动车管理等），以及部分纵向管理流程的整合（包括交通政策、标准、规划、建设、运营、服务、执法等）。这一类型存在于国内所有一线城市，如深圳、北京、上海等，以及部分二线城市，例如重庆、成都。然而，在这些城市中，虽然部分城市解决了交通管理分散的问题，但是仍然存在城市交通委战略定位不清晰，决策和执行缺乏绩效评估机制，职责相对分散，资金、信息等配置不合理等问题。

国内外城市交通管理体制改革的经验

交通管理体制没有“最佳”的职责划分和组织结构。不同城市的交通管理体制，受其所处国家的政治体制、中央和地方的分

权关系、体制演化历史等因素影响，存在差异。所以，本节选择北美、欧洲和亚洲等相对应的城市交通部门，分析不同城市的异同处，以及对

案例城市选择

借鉴意义。本文并不泛举各个国家的城市交通管理体制情况，而侧重于选择一些典型，从中选出与中国城市可比的案例城市进行深入分析。

首先，国际上，“城市”指代不同地理范围。西方的城市体系中，“城市”指较小的地理范围，例如纽约市仅仅包括五个行政区，面积仅为789平方公里。随着城市化，这些城市的建成区和经济活动范围已超越了“城市”边界，发展成为“大都市区”，例如纽约大都市区或东京都市圈。西方的大都市概念与中国城市在规模上相近，因此，这里选择“大都市”级别的交通管理部门与中国的交通委进行比较，包括：美国大都市区规划委员会、巴黎大区交通委员会（STIF）、伦敦交通局、新加坡陆路交通管理局，以及中国城市交通管理体制改革的代表——深圳交通委（见表5.1）。

其次，值得注意的是，不是所有案例城市的交通管理体制都可供国内城市借鉴。由于国家不同，城市的中央和地方分权存在差异，城市交通管理部门的职责范围、财政分权也与中国城市有所不同。例如，法国巴黎是一个高度中央集权的模式，因而巴黎大区交通委员会是一个国家级公共协调机构，负责协调整个巴黎地区的公共交通规划、融资、建设和运营监管。

另一个极端情况是美国，尽管美国存在大都市区规划组织，但是在城市交通基础设施和服务上仍然是联邦—州—大都市区—市政府多层管理的情况。其中，由美国城市的大都市规划组织负责协调都市圈内的交通规划，而具体执行则是分散在州政府交通部、公共交通部门和地方城市的不同部门：州交通部负责建设和运营大都市（和州内）的高速公路，独立的公共交通部门负责建设和维护公共交通系统，地方政府则是负责地方性道路的建设和维护，以及停车规划、收费和管理等问题。

因此，由于中央地方分权形式的不同，美国大都市和巴黎的交通管理体制在机构目标、资金来源、职责和权力分配等方面都与中国、英国、新加坡存在很大不同。例如，美国和巴黎的城市高速路和公共交通资金大部分来自于联邦政府。因此，这些特点决定了照搬国际经验的局限性。

案例分析

针对上述分析，本文主要基于中央和地方分权，选取成功的案例，包括伦敦交通局、新加坡陆路交通管理局以及中国深圳交通委为例，分析不同城市在城市交通部门的机构组织特点，为中国城市提供可借鉴的经验。

表 5.1 | 各国大都市城市交通行政管理部门比较

	美国	巴黎	伦敦	新加坡	中国
大都市交通主管机构	大都市区规划委员会 (MPO)	巴黎大区交通委员会 (STIF)	伦敦交通局 (TfL)	陆路交通管理局 (LTA)	深圳交委
机构性质	非政府或政府	政府	政府	政府	政府
中央和地方分权关系	多级政府分权制 城市交通由联邦 - 州 - 大都市 - 市政府多级管理	地方分权制	地方分权制 市级政府管理城市交通	地方分权制 市级政府管理城市交通	地方分权制 市级政府管理城市交通
地方政府制度	二级制地方政府 地方城市高度自治, 大都市区政府统筹	二级制地方政府	二级制地方政府, 大伦敦市政府统筹管理, 区政府负责实施	一级制政府	二级制地方政府 (市政府 + 区政府)
创建时间	1970	1959	2000	1995	1988-2010
改革目标	<ul style="list-style-type: none"> 建立大都市区政府 (中间层) 以协调、平衡都市区中地方城市的交通规划 	<ul style="list-style-type: none"> 建立大都市区交通机构以协调都市区的交通规划、运营和实施 	<ul style="list-style-type: none"> 整合不同交通职责 引入服务效率和质量普遍高于公共部门的私营部门 	<ul style="list-style-type: none"> 整合不同交通职责 	<ul style="list-style-type: none"> 整合不同交通职责 引入服务效率和质量普遍高于公共部门的私营部门

案例一 | 新加坡陆路交通局

交通部是新加坡全国交通主管部门, 下设四个法定机构: 陆路交通管理局、公共交通理事会、民航管理局和海事及港务管理局。

为适应交通发展的需要, 新加坡政府对城市交通职能进行了大规模重组, 于1995年成立了新加坡陆路交通管理局, 整合了机动车注册部门、公共工程局的交通部门、信息局的道路交通部门和公共交通公司。与中国的大交委体制不同, 陆路交通管理局主要负责陆路交通, 不包含港口等职责。但在部门内实现了交通系统内部各方式的统筹管理, 以及法规、规划、设计、建设等纵向整合。尤其值得注意的是, 与中国城市不同, 陆路交通管理局也负责车辆注册和牌照发放。

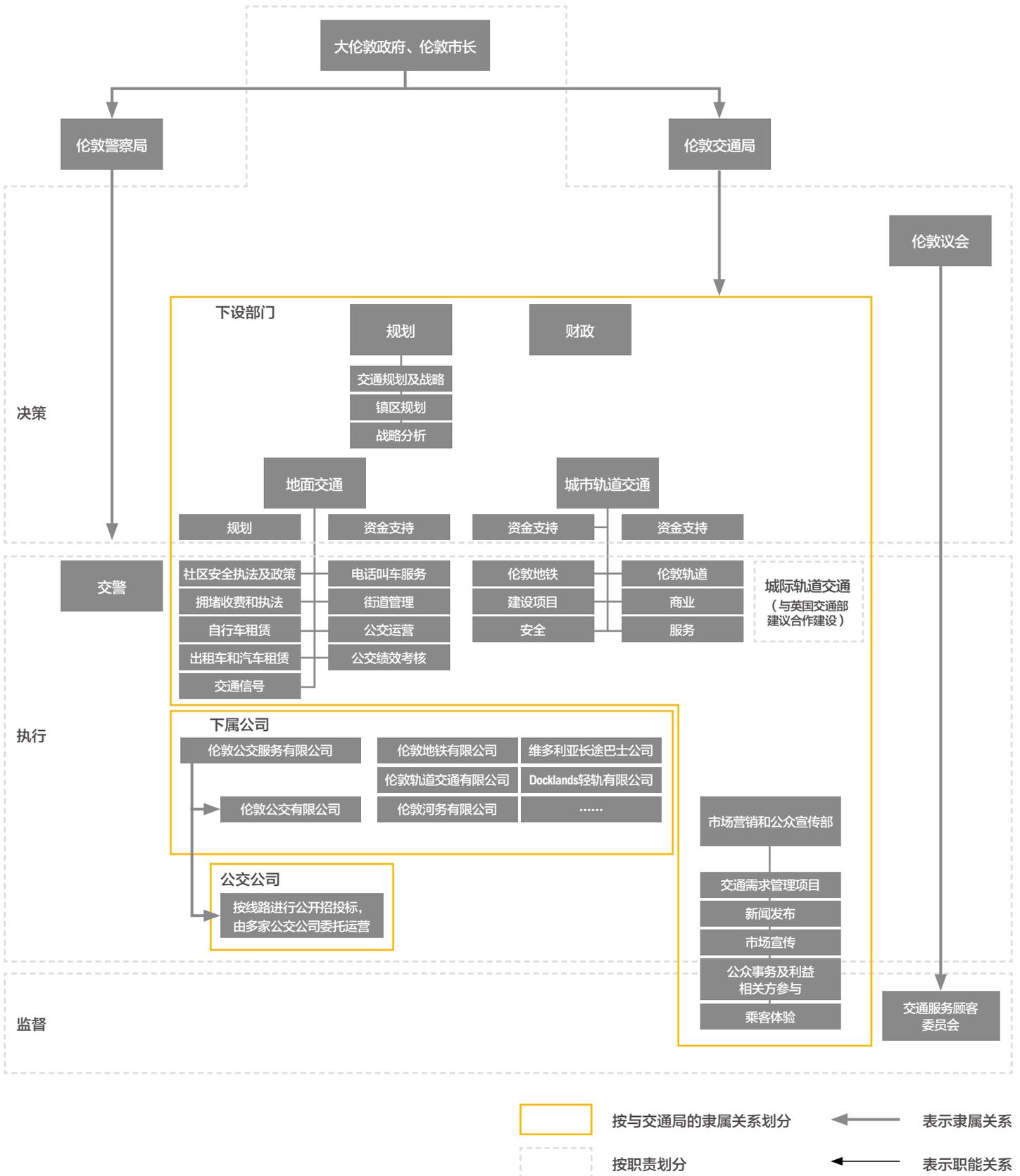
- 在决策层面, 政策与规划部负责分析新加坡中长期交通需求, 制定陆路交通总体规划和交通政策, 开展公众交流, 收集政策反馈信息, 并与市区重建局 (Urban Redevelopment Authority) 协调以制定城市总体规划。此外决策层还包括智能交通中心, 运用智能化信息辅助政策制定。
- 在执行层面, 陆交局负责建设地铁、轻轨和巴士站台, 而将

公交地铁的运营管理下放给子公司和市场负责。其中, 易通卡的开发、经营与管理由下属的易通卡公司 (EZ-Link) 和通联公司 (Transitlink) 负责, 地铁和公交的运营则完全交给SMRT集团和SBS Transit (新捷运) 两大公司执行。陆交局自身主要负责监管及发放公共交通运营许可证, 并和公共交通理事会从运营质量 (可靠性、承载力、安全性) 和服务水平 (可达性、整体性、信息化水平) 两方面指标进行考核, 并对不合格线路处以高额罚金。

- 在监督层面, 由一些社会名流、专家、律师以及政府官员等组成的独立公共交通理事会, 一方面代表民意反映公众对公共交通的要求, 另一方面负责公共交通的定价、涨价、督促公共交通服务水平的提高, 保证公共交通相关企业有盈利。此外, 通过信息公开, 陆交局建立了公众监督机制。

为确保各部门协调运作, 新加坡建立了一套自下而上的部门间的沟通协调机制, 使陆交局和市区重建局在不同层级都能相互沟通, 减少了不必要的向上汇报过程, 确保了协调的高效率。

图 5.2 | 伦敦交通局组织结构图



案例二 | 伦敦交通局

2000年，伦敦对交通部门的职能进行了大规模调整，成立了伦敦交通局(Transport for London, TfL)，隶属大伦敦市政府。新的伦敦交通局接管了1984年成立的区域交通局，全面负责管理伦敦建成区范围内的交通工作以及执行市长交通策略。同新加坡的陆交局一样，伦敦交通局也对多项职能进行了横向和纵向的整合。不同点在于伦敦政府横向整合了更多种的交通模式，除了陆路交通，也包括航运等，甚至具有社区安全、电话叫车服务、自行车租赁等更细化的职责部门。

在职责划分上，较之于新加坡，伦敦交通局主要承担执行权；此外伦敦交通局也更为积极地引入市场机制，将部分执行功能交由市场管理。

- 在决策层面，城市交通战略由市长发布，与伦敦规划、市长经济发展战略协调，并在制定时咨询议会和公众意见。伦敦交通局的规划部主要承担辅助和支持交通战略决策的作用，并在辅助决策过程中，与大伦敦政府及区级规划部门进行协调。
- 在执行层面，有别于很多城市，伦敦交通局将交通运营管理、规划等职能也下放给其下属的公司，机构内设部门则主要承担监管作用和资金支持。具体而言，伦敦公交运营则完全交由下属的伦敦公交服务有限公司(London Buses)管理。该公司负责公交线路的设计，建立评价公交服务级别的指标，以及监管营运质量等，而实际运营则通过招投标等形式交由其他公交公司执

行。在地铁管理上，地铁运营管理职责完全交由下属的伦敦地铁有限公司(London Underground)；另外，在伦敦地铁有限公司的监管下，其他私人部门负责地铁设施的维修和保养。此外，伦敦交通局在执行层面上，也注重公众教育、社会营销、公共交通的品牌树立以及信息传播，这一特点在其行政架构上也显示出来。例如，交通局专设了市场营销和公众宣传部，该部门通过设立乘客体验反馈计划、交通信息与政策宣传教育等措施提供了公众理解和支持交通政策与交通服务的机会，一方面起到监督作用，另一方面也达到了市场营销、品牌树立和信息传播的目的。

- 在监督方面，伦敦交通局的工作主要受决策主体（伦敦市长）和独立监督机构（审计局、交通服务顾客委员会以及公众），从自上而下和自下而上两个方面监督决策和执行的执行效果。市长监督伦敦交通局对于市长发展战略的执行情况；而伦敦于2000年成立的交通服务顾客委员会（由伦敦市议会任命）作为外部独立的监督机构，则通过调查乘客投诉，对公共交通系统开展独立研究，监督伦敦公共交通政策的全面落实。另外，交通局市场营销和公众宣传部，也及时主动地发布交通政策、信息与公众沟通，其信息公开度很高，运营绩效考核、财务预算、项目建设规划、伦敦出行年度报告(Travel in London)等都会在网上及时披露，以此接受公众及专业机构的监督。

案例三 | 深圳市交通委员会

经过多次改革，深圳形成了一体化大交通管理体制。2001年深圳市政府正式进行交通管理体制改革的，横向整合了多种交通模式，统筹负责全市公路、海、空、铁运输、邮政及城市公共交通等。值得注意的是，深圳交委也负责轨道交通，而国内多数城市，轨道建设指挥部办公室是独立机构。2009年交通局进一步整合了纵向运行职能，新组建的交委统一负责城市交通政策、规划、设计、建设、运营、管理、服务、应急的职能。在地理范围上，深圳交委将职责扩展到特区外的交通运输，通过设立宝安、龙岗属地管理机构，将原区政府负责交通、公路、城市道路规划和管理等职责统一整合，实现了城乡交通统筹。同时，深圳交委的机构将部分事权下放到镇街，逐步将微观事项下放给基层和外移给社会，减少直接管理的成本。

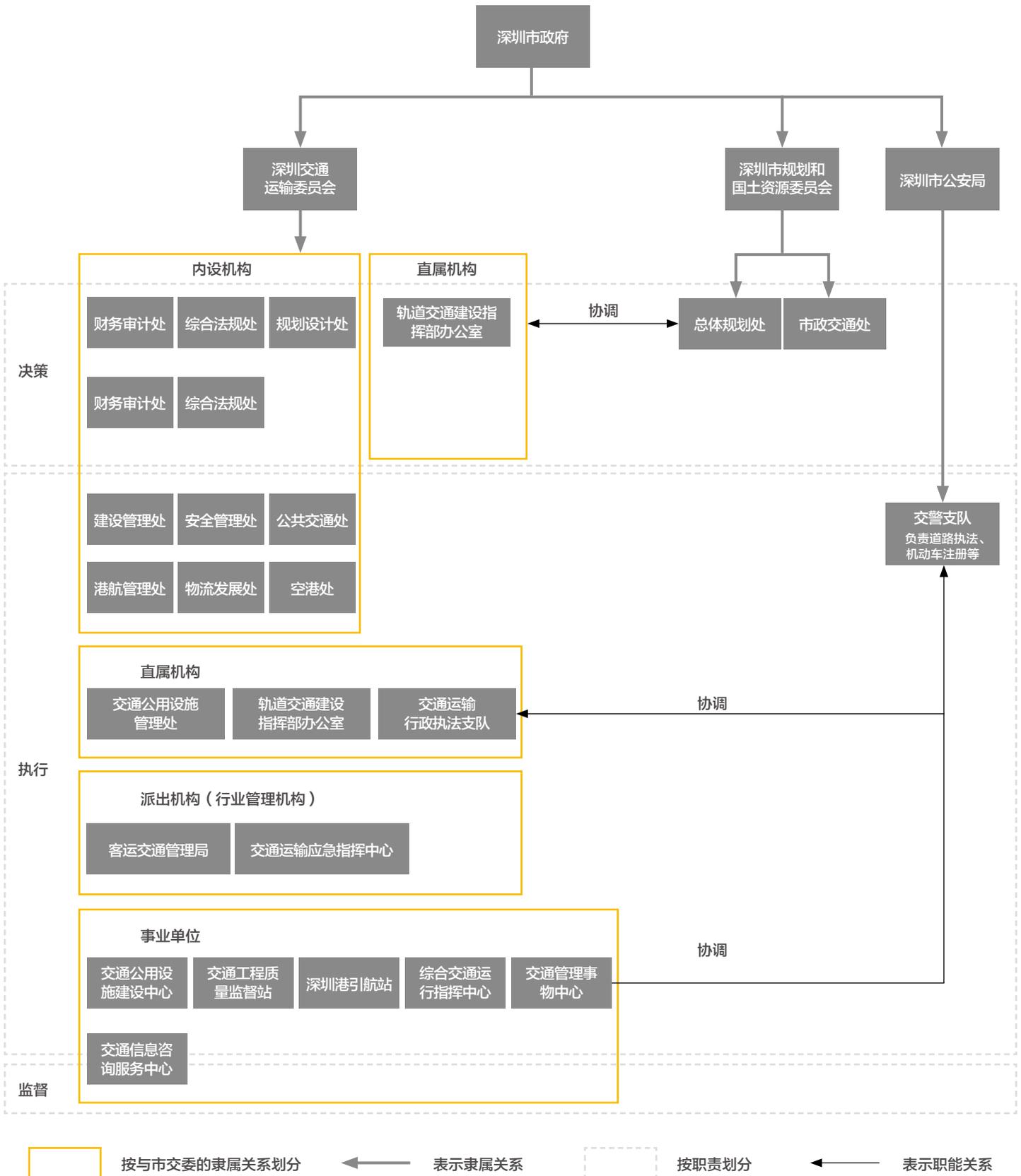
在职责划分上，深圳交委主要配合深圳市委、市政府进行决策，承担执行职能，以及相对弱化的监督职能。

- 在决策层面，体现了部门间的职能重新划分与协调、不同部门间的协调。改革后的交委承担原规划部门负责的交通专项规划；其决策层更加注重数据支撑和分析报告；智能交通则将原属于交通部门、交警部门、规划部门的分散资源进行整合，建立了一体化

的信息平台，以加强决策的科学性和公共服务产品供给的质量。

- 在执行层面，深圳交委也将交通经营权下放给公司，交委只承担制定运营标准、发放经营许可证、监督审查等职能。公共汽车的运营按直接授予或以招标的方式将线路经营权下放给各公交公司；地铁的建设运营和开发利用则由深圳市地铁集团有限公司负责。深圳交委对公交公司进行评分考核，考核结果作为经营者年度财政成本收入补贴水平、以及是否对经营权收回和撤销的参考依据。
- 在监督层面，深圳交委没有独立的交通监督部门，与新加坡和伦敦相比，监督职能较弱。在绩效评价方面，深圳没有对整体交通规划和交委执行局的绩效考核，只有对市场运营公共交通考核。但交委下属的交通信息咨询服务中心通过受理和协调投诉与咨询、汇总和上报相关数据、定期发布行业服务质量投诉等，承担了部分监督职能，这比一般城市在监督功能上更进了一步。此外，深圳交委还依托审计监察机构健全外部监督机制；建立依托人大代表、政协委员的监督机制；通过信息公开制度建立群众监督机制。

图 5.3 | 深圳市交通委组织结构图



案例经验总结

通过对国内外一些城市的分析，可以发现由于受到国家的政权形式、政府的公共目标，以及城市的制度基础等方面制约，各国城市交通管理体制也显示出一定的差异，但存在如下一些共同经验，值得中国城市借鉴。

1. 战略目标层面

• 交通管理范式、观念的改变是城市交通管理体制改革的基礎

为了实现各项交通职责的整合而进行的城市交通管理体制的重组并不能有效解决问题。值得强调的是，单纯的职责整合不是案例城市交通管理体制改革的根本目标。城市交通部门改革最终是为了能够更好地进行交通政策、规划执行和战略决策与执行，帮助城市实现可持续交通目标。因此，交通管理体制的改革可以看做是一系列从政策到资金，再到观念的系统改革的开端，是城市对传统城市交通管理范式的彻底转变。

从上述案例城市分析中可以看出，大多城市交通部门的职能体现的是城市对交通的认识，并呼应着具体的城市交通政策或者战略。在这些城市，综合的交通战略、规划和“一揽子”的交通政策往往是城市交通管理体制创建或者改革的基础。例如，为建立为公共交通为导向的城市发展奠定体制的基础，日本国土交通省把交通设施建设与城市政策整合在一起，统筹交通运输、国土

开发利用与城市建设，不仅实现各种交通方式的协调，也实现交通基础设施与国土开发、城市发展之间的协调。而新加坡和伦敦的城市交通管理机构，将机动车、城市道路、公共交通进行了合并，为大力发展公共交通和严格控制机动车的使用的城市交通战略奠定了基础。

2. 职能和结构层面

• 部门设立与机构战略目标和政策导向相一致

在职能上，各案例城市的交通部门在不同程度上实现了管理职能整合，这种整合不单纯是政府机械地将不同职能合并在一起，而是集中体现了城市对交通部门的定位，以及对制定交通战略、出台交通政策在管理体制上的呼应，例如新加坡，城市的目标为抑制私人汽车的快速增长，将出行向公共交通转移，从而建立以人为本的城市交通系统。城市交通部门除了负责公共交通规划和运营之外，还主要负责管理机动车的购买和使用，例如负责机动车牌照的发放以及城市中央商务区的电子拥堵收费等。

城市对交通部门的定位也具体在部门分支机构的设置上。在新加坡，作为城市交通的一个大战略方针，控制机动车的数量一直是城市高度重视的，因而在管理体制上，政府针对购买汽车政策和交通拥堵收费政策设立了专门的部门，即牌照管理部门以及交通与收费技术部。在伦敦，提高自行车的普及率和使用率是伦敦市长交通战略中的核心之一，为此，伦敦交通局专门建立了自

表 5.2 | 案例城市在战略层面的比较

	美国	巴黎	伦敦	新加坡	深圳
大都市交通主要管理机构	大都市区规划委员会 (MPO)	巴黎大区交通委员会 (STIF)	伦敦交通局 (TfL)	陆路交通管理局 (LTA)	深圳交委
战略层面机构目标	实现综合性、合作性、可持续的交通投资协调分配	促进以交通为导向的城市发展	落实市长交通战略目标，实现安全、环保、高效的交通系统	建立以人为本的城市交通系统	打造国际水准公交都市、构建国际现代化一体化综合交通运输体系
税权和收费	不具备税权和收费权	具备公交定价权，并可支配特别交通税	具备制定公交、地铁、拥堵收费、停车等收费的权力	公交地铁票价由独立公交委员会制定 其他收费(停车收费、拥车证收费)由陆路交通局制定	具备制定公交、停车等收费的权力
财政来源	联邦政府、州政府、市政府的拨款	中央政府投入，地方税收收入和车票收入	国家交通部和大都市政府转移支付(约50%) 拥堵收费和车票收入等	国家、市政府拨款(约50%) 拥车证收费和拥堵收费等收入	市政府财政预算拨款和专项拨款(深圳市交通运输委员会2014)

表 5.3 | 不同案例城市交通部门职责对比

城市	交通部门	用地规划	公交	轨道	道路建设	停车	私家车注册	出租车	交通信号	货运监管	区域客运
伦敦	TfL	×	√	√	√	√	√	√	√	√	√
新加坡	LTA	×	√	√	√	√	√	√	√	√	×
美国城市	MPO	×	√	√	√	×	×	×	×	√	×
巴黎	STIF	√	√	√	×	×	×	×	×	×	√
中国城市	一般交委	×	√	×	×	×	×	√	×	√	√
	深圳交委	×	√	√	√	√	√	√	√	√	√

行汽车租赁的管理部门。同时，伦敦和新加坡，为清晰地实现部门的公共服务和“以人为本”的方针，其城市的交通部门甚至建立专门的公众宣传、公众服务反馈等部门。

• 事权和财权的统一

上述案例城市的经验表明，除了扩大城市交通管理部门事权之外，也需要确保财权和事权的匹配，只有这样才能有效保障新的城市交通管理部门的正常运转。在案例城市中，其除了依靠市政府和上级交通部门的财政支持外，相当一部分的部门收入来源于税费授权、车票收入以及将公共服务外包，调动私营部门的资金。例如，新加坡陆交局38%左右的公共收入来自拥堵收费、机动车注册费、牌照费等费用；而另外11%来自政府服务性收费（Kumar & Agarwal 2013）。再如英国伦敦交通局近50%以上的财政收入来自车票收入、交通拥堵收费以及广告收入（Kumar & Agarwal 2013）。另外，调动私营部门的重要性也是案例城市普遍的经验。虽然这一方式不会直接为大都市交通部门带来实际收入，但是能够在一定意义上降低政府部门的公共支出，并提高基础设施建设和公共交通服务运营的效率。

3. 过程层面

• “决策-执行”统一

在纵向的职能整合上，城市交通管理部门都尽可能地覆盖了政策、规划、建设、运营等多个方面。

• 决策：决策的科学和公众支持

发达国家的城市在决策上，具有专业化的机构、科学化的数据支持和广泛的公共参与三个方面的特点，这不仅为提高政府决策的民主性和科学性奠定基础，而且也提高了行政执行的公正性和效率，同时也能够锻炼公众参与的能力。

• 加强决策和执行中部门间的协调

各国的交通管理部门在实现职能整合同时，也注重部门间在决策、执行中的协调。不同的协调机制包括：

一是决策层的统一和协调。例如，在伦敦，市长办公室专门设立交通咨询部门，对城市交通战略、城市规划和经济发展战略进行统一协调，协助重大交通项目或政策的决策，而具体技术执行则由伦敦交

表 5.4 | 不同案例城市交通管理流程对比

城市	交通部门	战略规划	政策制定	收费定价	交通规划	交通融资	公交运营管理	建设管理	执法
伦敦	TfL	√	√	√	√	√	√	√	√
新加坡	LTA	√	√	×	√	√	√	√	√
美国城市	MPO	√	√	×	√	√	×	×	×
巴黎	SPIF	√	√	√	√	√	√	√	×
中国城市	一般交委	×	×	×	×	×	√	×	×
	深圳交委	√	√	√	√	√	√	√	√

通局承担。这一机构设置也加强了市长对城市交通的重视程度，毕竟交通仅是市长负责的众多事项之一，如果市长对交通本身重视不够，城市交通政策的效果必然会大打折扣，但一个独立的决策支持机构分担市长的决策压力，同时增强了高层决策的技术水平。

二是加强在城市和交通规划层面的协调。例如，新加坡建立了专职的协调机构和定期的协调机制，加强对执行的监督和管理。为了加强交通、用地、住宅、环境等系统的衔接，在市区重建局统一协调下，城市建立了包括陆交局、建屋发展局等在内的委员会，形成固定协调机制，确保城市公共交通规划和城市规划的整合。值得注意的是，这类决策层跨机构组织不仅是单纯的决策协调组织，还具备很大的监督决策执行的权力。例如，新加坡市区重建局和陆交局均可进行项目审批和资金分配，能够根据项目执行情况调配资金，所以促使执行与决策相一致。

• 执行：政府与市场的关系

对城市交通基础设施和服务实现市场化，是国内外城市交通管理的重要经验。无论是城市公共交通，还是地铁，范例国家（城市）多采用市场准入制度或招投标制的管理模式，并通过一定的考核体系对其服务质量、财务状况、经营水平等实施管理。

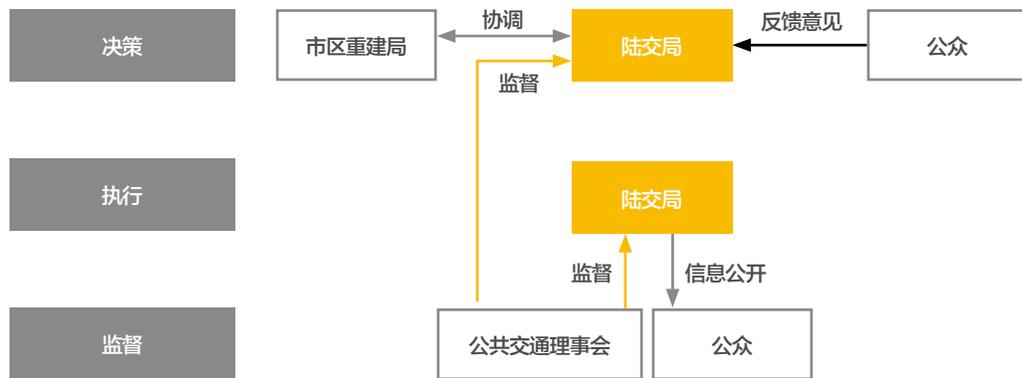
这与行政手段相比，既减少了审批环节以及政府“寻租”的渠道，也降低了行政成本。

此外，不同的城市交通部门在发挥市场机制作用上的程度有所不同。例如深圳和新加坡主要将公交和地铁的运营通过招投标交由企业，并对企业运营进行不同程度的监管和绩效考核；而伦敦更为注重精简政府规模和职责，将线路规划、服务规范等执行职能，以公共服务协议形式，外包给其下属的伦敦公交服务有限公司。由伦敦公交服务有限公司通过招投标形式，对公交的运营进行市场运作。伦敦交通局通过绩效评估指标（审计）和预算等形式监督伦敦公交服务有限公司。

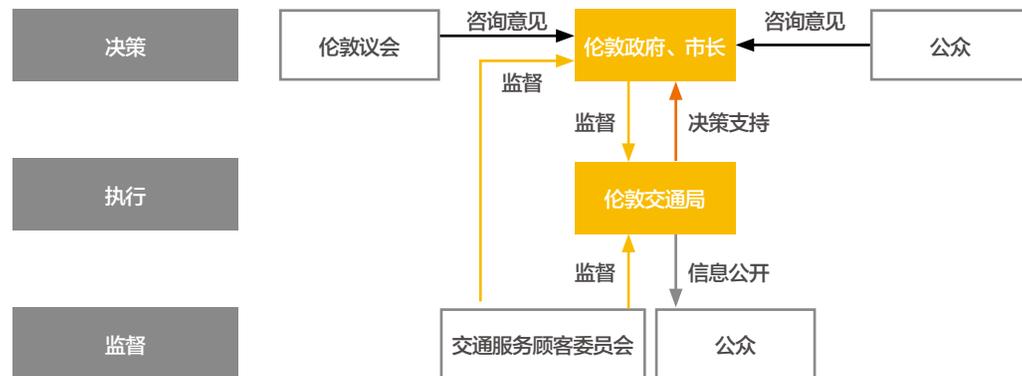
• 监督：决策和执行的监督和制约

虽然国际城市经验反映出交通决策和执行并没有完全分离（如新加坡），但是与集中决策、执行和监督为一身的国内城市交通管理体制相比，国外城市与中国城市的最大不同点在于：除了司法和审计等常规监督机构外，城市也建立了一套相对独立且完善的权力监督机制（见图5.4）。一方面，通过建立独立的监督机构，例如新加坡的公共交通理事会和伦敦的交通服务顾客委员会，以调查乘客投诉等方式，形成对执行和决策的监督。另一方

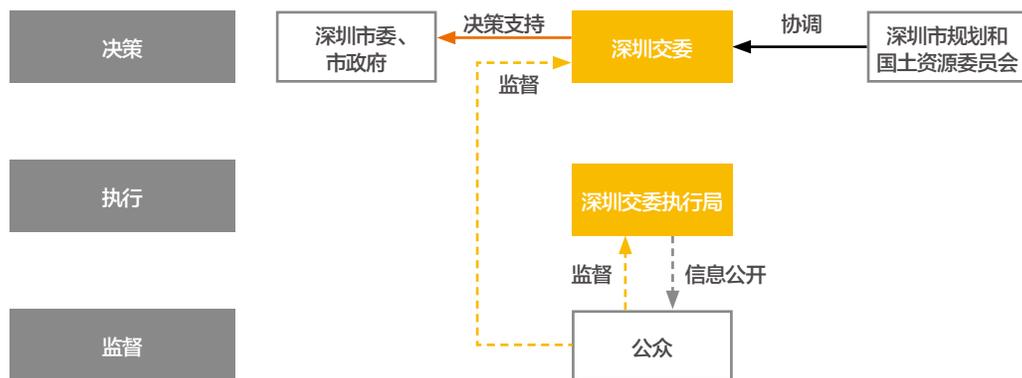
图 5.4 | 不同案例城市的决策和监督机制



新加坡陆交局



伦敦交通局



深圳交委

面，通过交通信息数据的收集和公开，打破了政府在决策、执行和监督的垄断局面，扩大了公民和社会组织的知情权和监督权。

4. 人员和激励机制层面

• 合理和公开的绩效和反馈机制

在监督的过程中，值得注意的是，案例城市的共同点是摒弃了传统的只注重资金和基础设施投入而忽视产出的观念，把产出的绩效作为执行和决策两方面考核的出发点，通过政府监管以及社会监督共同对交通政策和实施进行监督。

首先，在执行上，深圳、新加坡和伦敦的执行部门与私营部门都签订以产出为导向的合同（包括服务质量和水平），执行机构以绩效为准则，对基础设施建设、公交运营或者停车管理等城市交通企业进行定期考核，对不合格者采取相应的惩罚措施，提高执行效率和公共服务的质量。

其次，国际经验显示，城市不仅对政策的执行过程进行监督，也通过信息公开和公众监督，并能够根据实际产出效果，反馈给决策层，进行相应的调整，体现出城市规划或者政策更为“以人为本”的特点。

中国城市交通管理体制改革的建议

根据中国城市自身的特点，结合中国城市交通管理体制存在的问题以及国外城市交通管理上的经验，本文尝试从体制改革内容、步骤流程和保障措施等方面提出适合中国城市交通管理体制改革的建议。

城市交通管理行政体制改革涉及的内容众多，在具体实施改

革过程中，需要深入考虑改革的启动时机、实施步骤、保障机制等因素进行顶层设计，避免在准备不足的情况下，仓促启动改革。

改革启动的条件和时机

城市交通管理体制改革的启动不仅涉及到政府部门的相关利益调整，关乎人事、财政、权力等方面，还将涉及到市场、企业和社会组织。改革面临的阻力是巨大的。因此，交通管理体制的改革需要适时和择机开展，需要具备两个条件：

- 外部条件：城市交通管理体制改革的启动是在城市发展到一定阶段和程度的自然要求。如前所述，中国城市一般在经济高度发达，公共交通出行方式多元化，城市发展目标多样化的需求下，开启交通管理体制的改革。
- 内部条件：在已形成的利益格局之下，要改革现有的管理体制势必会有很大阻力。所以，除了外部条件的倒逼，城市行政管理的改革也需要巨大的内部动力，需从市委、市政府发起，并得到省委、省政府的大力支持，在地方城市层面自上而下地发起。虽然以市政府牵头发起并不是改革成功的必要因素，但是这种方式在克服地方改革阻力、提供改革的政治动力方面具有巨大的优势。

改革实施步骤

一旦外部条件成熟，自上而下地启动城市交通管理体制的改革后，具体的改革可建议采取以下步骤：

步骤一：制定一系列可衡量、可行的改革目标

城市交通体制改革需要根据法律法规和中央深化行政管理体

图 6.1 | 城市交通管理体制改革的步骤

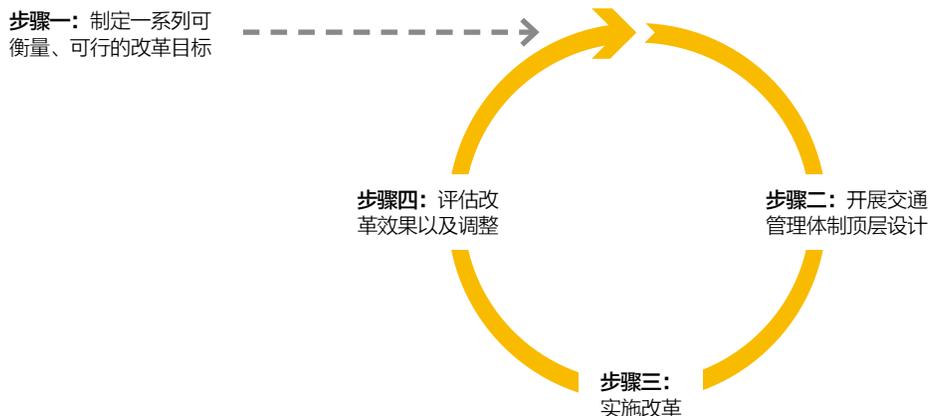


图 6.2 | 城市交通管理体制改革的目標



说明：在 UN-HABITAT 城市政府管理指数的基础上，针对城市交通领域进行了细化（UN-HABITAT 2004）。

制改革的相关精神，结合本地区城市管理的实际情况，以问题和需求为导向，以促进城市交通科学发展为目标，并在明确目标的指引下，有步骤地实施，并对是否达成目标进行跟踪和评价。值得注意的是，实现“大交委”或“一城一交”不是改革的最终目标，而是改革过程本身。同时，城市在行政体制改革过程中也需要在政治效应和实际目标之间寻求平衡，切合实际地制定一系列全面、可衡量、可行的改革绩效评估指标体系。

城市交通管理体制转型的目标一方面需要与国家的目标相一致。按照国务院《全面推进依法行政实施纲要》的要求“通过改革，保证行政管理的公正性、有效性，打破部门保护、行业垄断，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制和权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制”。另一方面，体制转型也需要考虑到地方的实际情况，有针对性、因地制宜地开展交通管理体制的改革。

依照国际经验（UN-HABITAT 2004）并结合中国城市发展实际，交通政府管理体制转型的目标需要至少满足四个原则，即有效性、公平性、透明性和问责性。在实际中，各个城市可以根据实际情况，形成具有本地特色的改革目标。

步骤二：开展交通管理体制顶层设计

顶层设计不仅需要确定改革后的机构，确定机构的职责，规范关系，也需要明确建立以结果为导向的绩效评价方法体系。此外，交通管理体制的顶层设计需要秉持“自下而上”和“自上而下”的双向结合原则，由上级部门主导，征求专家意见的改革方案，借鉴国内外城市的经验，并结合分析基层政府的业务流程。

■ “自上而下”：建立城市交通管理体制改革的委员会，集结技术、财政和政府管理等方面的专业人才，由上级部门主导，抛开

部门间和部门内利益，根据职责、业务流程、人员、财政资源等从宏观角度进行顶层设计。

■ “自下而上”：自上而下模式的局限性是容易脱离基层实际，缺乏体制创新的动力。因此，在进行交通管理体制顶层设计过程中也需要调动基层部门的力量，与不同部门采取多种形式、针对不同相关利益群体（不同政府部门、不同层级的政府、公交企业、公众等等）的自下而上的意见征询，不仅充分了解利益机制和改革的内生阻力，也能够调动各方面的积极性。

城市交通管理体制改革的顶层设计指的不是部门间的简单、机械地合并或重组，而是在战略、职责、过程、绩效监督、人员安置上的改革，包括：

第一，战略层面：纠正城市交通发展在战略方针上的偏差，提高城市重视程度，保证城市交通管理部门的权力、定位与城市交通发展战略方针相匹配。

第二，职责层面：

- 在机构职责调整上，整合和分散的管理体制各有利弊，不能“一刀切”，需要因地制宜，根据改革中面临的阻力，选择合适的方式（整合机构或加强协调机制），不应一味强调整合。
- 在机构财政权力上，确保事权与财政一致。

第三，过程和绩效监督层面：在职能整合的基础上，形成合理的决策-执行-监督的机制，具体包括：

- 通过改进决策部门和决策机制，统筹决策，增加执行机构的激励和监督机制，从而实现决策的科学性、执行效力。

- 在执行上，划清政府和市场的关系，调动市场机制。
- 在监督上，加强对决策和执行的监督，形成长效机制。

第四，人事和激励机制层面：加强技术实力，提高人才质量。

1. 战略层面

• 在战略层面，纠正城市交通发展在战略方针上的偏差，提高城市重视程度，保证城市交通管理部门的权力、定位与城市交通发展战略方针相匹配。

由于中国城市通常缺乏综合交通战略考量，重视度不高，更没有从应有的高度和深度，根除城市交通问题，这直接导致了城市交通负责机构的定位不清、职责分配不合理。所以，城市最高决策机构需要厘清城市交通战略发展认识上的误区，在城市领导层达成共识，才能提高城市交通在城市发展的各项事宜中的重要性，为城市交通管理体制改革的，提供强有力的政治保障。

这包括：认清城市交通对城市经济发展和居民生活质量提

高起到的决定性作用，将可持续交通发展置于城市发展的战略高度，形成足够重视。同时，也应认识到仅依靠公交优先、道路建设，不足以实现可持续、低碳交通发展，而需要规划、财政、土地、体制方面的多措并举，及部门间协同合作。

交通战略政策与管理体制是一个问题的两面。只有摆正城市交通的战略、目标以及发展方向，才能准确地定位城市交通主管机构的目标、职责范围，以及与其他部门间的权力关系和协调机制。

2. 职责层面

• 在机构职责调整上，整合和分散的管理体制各有利弊，不能“一刀切”，需要因地制宜，根据改革中面临的阻力，选择合适的方式（整合机构或加强协调机制），不应一味强调整合。

需注意的是，并不是高度整合的城市交通部门，一定比分散模式的部门更成功（表6.2理想情况下高度整合的“大交委”模型）。由于高度整合的部门权力更集中，需要对机构权力进行有效

表 6.2 | 城市交通职责的整合与协调（建议）

	道路和城市建设	轨道交通	公交系统	公共停车设施	社会车辆
目标和战略	市委市政府、人大				
决策	规划局、国土局、交委	发改委、规划局、国土局、交委	规划局、国土局、交委 (公交场站、出租车停靠点、公交专用道规划)	规划局、交委 (公共停车场规划)	交委 (交通需求管理行政措施，例如机动车限购、限行)
			交委 (公交运营线路规划)	交委 (路边停车规划)	交警 (道路交通规则)
投融资	发改委	发改委	发改委		
收费定价	发改委 (道路收费)	发改委	发改委	发改委	
建设监管	交委 (城市道路、桥梁、隧道、人行道)	交委	交委 (公共交通基础设施建设监管)	建委、交委	
	园林局、城管 (道路绿化、照明)		交警 (公交专用道和自行车道的施划)		
执行	交警、交委		交委		
运营监管	建委、城管	交委	交委	区交委	交警 (机动车牌照管理等)
执法	交警		交警 (公交专用道监管)	交警、建委、城管	交警

的监督与约束。此外，新组建的机构需要的公共资金、人力成本投入，要远大于在现有体制基础上，创建协调部门的成本投入。所以，维持分散的管理模式，可避免改革带来的高风险和高投入。但分散的管理体制尤其面临跨部门的协调问题，部门间处于各自利益考量，沟通和协调动力不强，因此应加强综合管理和统筹协调。

总之，整合和分散的管理体制各有利弊，城市交通管理体制变革需明确，整合不是管理体制改革的最终目标；管理体制变革不是为了整合而整合，而是为了简化协调成本，提高机构的制定与执行政策的效率。因而，地方城市在选择部门整合，还是加强跨部门协调，需要因地制宜，根据改革中面临的阻力和改革后磨合的难度，选择合适的方式，而非一味地强调机构整合。即便是机构整合情况下，也不可能做到完美的整合，将所有与交通有关事宜统统纳入到同一机构中（如城市规划、交通规划），因而也存在就主要职能，加强跨机构协调的问题。

- 在机构财政权力上，确保事权与财政一致。

随着大交委职责的增加，财政支出也会增加，如果新机构没有相应的资金保障，无疑会大大削弱机构的实际权力，所以，整合或协调分散的城市交通管理职责固然重要，但同等重要的是确保事权与财权的一致，包括：

一是在“大交委”建立初期，可采用“财权随职能走”的原则。例如，在将规划、交警部门的职能划入交委的同时，将相应的财政拨款一起划到交委；

二是对于新创建的职能（例如交通规划），提供城市公共财政收入，补贴其所需费用，直到新机构有相应的财政收入为止。

三是在大交委建立后，确立一定财政机制，保障机构决策和执行决策所需必要资金。新机构的资金可考虑以下来源：

- 预算内支付：市政府的预算拨款。
- 预算外支付：城市交通基础设施建设融资平台、交通基础设施建设基金。
- 授权收费：授权新交委统一收取和管理的养路费、高速通行费或拥堵费等。
- 调动地方国有企业和私营部门等社会资本：这需要城市赋予新的交委调度和管理城市交通领域相关的国有企业的权利。

3. 过程和绩效监督层面

- 在决策层，提高决策的统筹性和专业性，并加强决策的执行力。

由于决策决定实施，因而实现“上游”决策（包括交通发展

战略的制定、重大交通项目的立项，以及城市和交通规划）的统筹、协调与专业性，是城市交通管理体制改革的基本要求。在这一层面上，城市交通战略决策需一方面保障战略决策层兼具专业性与统筹性，能够统筹用地、资金等资源分配，在协调与城市规划、经济发展的关系的基础上，做出科学、统筹的决策；另一方面，通过建立规范的运行机制，确保战略决策部门对执行部门行使监督和协调。

实现这一目标可采取的具体措施：

一是加强决策的整体统筹、协调性和权威性。由于国内城市的交通管理部门分散，通常需要市长办公室直接负责协调和决策，市长在决策上的权力比同等西方城市市长的权力要大（Meakin 2002），所以城市交通战略决策权通常落在市委市政府。然而，重大交通项目立项、融资，城市和交通规划，这类战略和战术决策则是分散于发改委、规划局、国土局、交委等机构。所以亟需决策层的统一，形成长效的决策协调和统筹机制，包括：

- 在重大交通战略和政策的决策上，形成整合的决策机制和定期联席会议机制，将涉及城市交通多个部门的职责，在较高的决策层面实现统一协调和统筹决策（例如，将由一个副市长管辖城市交通相关的主要职责）。
- 成立城市交通战略工作小组，由市长市领导任组长、相关机构负责人参与，以体现对城市交通问题的重视以及将解决城市交通视为综合和长期的战略。
- 在城市和交通规划层面上，建立必要的交通和城市规划、不同交通规划之间的对接机制，形成跨机构、定期联席会议，从规划的深度解决城市交通存在的问题。

二是提高决策的专业性和科学性。城市交通决策是一个复杂系统工程，需要数据、模型和专业的政策决策支持。因而，加强决策的专业性尤为重要，包括：

- 在顶层战略决策部门的市长办公室，建议设立专门的交通咨询部门，由相关部门负责人、专家学者代表组成，由市领导统筹管理。该决策支持部门一方面对城市交通战略、城市规划和经济发展战略进行统一协调，协助重大交通项目或政策（如拥堵收费）的政治决策。另一方面，这一机构设置也加强了市长对城市交通的重视程度，分担市长的决策压力，同时加强高层决策的专业性。
- 在负责战术决策的城市交委内部，逐步组建专业化的决策支持和执行监督部门。例如借助本地大学、研究院校以及规划部门的研究力量，成立城市交通研究中心或者交通信息中心，对决策中涉及到的问题进行数据收集和分析研究、辅助决策，并对决策执行后的效果进行跟踪反馈，解决决策主体缺乏专业性的问题。

三是加强政策的执行力。城市交通领域不乏好的决策，但是往往因为执行的困难，导致政策没有达到预期效果。由于政策的制定与执行是问题的两面，决策部门应建立起一套机制加强政策执行，包括：

- 避免政策执行的千篇一律。决策部门需根据政策的不同（例如基础设施建设项目与运营项目），定制执行方案，包括具体实施部门，创建执行时部门间的协调机制，以及形成决策实施效果评价标准。
- 加强执行的绩效和责任机制。加强决策部门（如交委）对项目立项、资金分配、部门考评等方面的影响力，使决策机构能够采取奖惩措施，督促政策的执行。同时，也能够根据政策执行中遇到的困难程度，对政策进行调整，避免出现政策与实际脱节。
 - 在执行层，划清政府和市场的关系，调动市场机制。

在政策执行层面，除了加强部门间的协调机制，形成以目标结果为导向的工作机制外，也需重新定位执行部门（如执法、运营监督、政府服务采购等部门）的职责，降低政府对市场的过度干预，政府主要负责公共服务、市场监管和综合协调等职能。

实现这一目标一般采取的措施：

- 以价格控制、市场准入机制、企业兼并管理等方式对市场进行管制，改变不合理的价格干预（例如公交低票价），取消不合理的地方行政审批事项，减少和优化税收项目，合理调整公交和出租行业的企业准入和准入门槛。
- 促进交通行业的公私合营模式，调动私营企业参与的积极性。通过创造公平竞争的环境，形成透明的招投标过程；执行透明的企业成本和运营效果的绩效考核，通过绩效评估和审计保证执行目标的实现；加强地方政府市场监管职能，从原来的干预型转变为监管和服务型；对企业进行培训，帮助企业更好地了解交通管理机构设置和政策的转变，实现信息对称等等。
- 发挥行业协会、社会公众和中介组织的积极作用。通过专家咨询论证、公众有效参与，改善行业服务，促进行业自律，维护市场秩序。
- 探索不同的部门设立形式。例如在现有制度范围内，通过探索法定机构等机构设置办法，将政府执行职能（原属于政府或事业单位的职能）“外包”给半政府半市场的部门，提高政府执行效率，加强执行部门的专业性、技术性和服务性（见专栏二）。
 - 在监督上，通过地方人大和公共参与机制，加强对决策和执行的监督体制机制建设。

专栏 1 | 政府和市场的角色

市场的优势在于既可以辅助解决政府财力不足的问题，也可以发挥私营行业高效率、低投入的特点，通过公平竞争实现低成本、高产出的结果，并能够很好地促进行业技术、管理等方面的创新，带动就业和经济增长。然而完全的市场化也不是最优结果，这就需要政府出面解决市场失灵的问题，以保障普通大众的利益，例如通过公共交通规划服务弱势群体的出行，均衡发展经济发达区域和经济落后区域等等。所以，在降低对市场干预的同时，地方交委需要加强统筹规划、市场监管、政策调控等方面职能，作为“市场失灵”时的有力补充。

地方政府在执行过程中，需要一方面减少对市场的过度干预，更多发挥市场竞争的作用；另一方面加强对市场的制度管理和监管，充分发挥政府和市场的优点。而市场监管包括两个方面：一是城市交通管理部门需要将政策、规划与政策制度制定的角色，同提供服务、实施执行的角色分离（戴维·奥斯本，2002）；二是破除目前部分国企行业垄断、政企不分、企业绑架政府等问题，为不同的企业创造公平的竞争环境。

专栏 2 | 法定机构简介

法定机构是新加坡、香港、伦敦等典型“小政府”管理模式下建立的半独立与政府的执行机构，是公用事业的主要投资和管理者，具有以下特点（李爱明 2011）：

一是依法律成立，提供或监管公共服务的半官方半企业机构。这些法定机构兼具企业经营和政府行业管理职能。它具有一定的独立性，实行企业化管理，运作比政府部门更有弹性，类似我国的事业单位，但比事业单位有执行力。

二是政府资助。法定机构的活动经费或者由政府全额资助，或者由政府出资成立，按商业化原则运作，严格核算成本。

三是运作独立和企业管理。机构有较大的管理、人事聘用和财政自主权，按自负盈亏原则控制管理成本，依法自主办理有关业务，独立承担法律责任，不受国家机关及其他机构的干涉。

四是公开透明。由于机构的职责、运作和监督都有法律的明确规定，使机构及其服务更具透明性。法定机构必须向外问责，依法开展业务的情况应当向社会公开，接受社会的监督。

事实上，机构整合、职能重组，必将导致新部门的权力更加集中，机构权力过大，缺乏权衡机制等问题。这也突显“大交委”改革过程中加强监督机制的重要性。目前除了现有审计、纪委等传统对资金的监督方式外，较少有第三方机构对决策和执行的内容进行监督。

实现这一目标一般采取的措施：

- 短期，完善政府内部“自上而下”的监督机制，除了前面提到的加强决策部门对执行部门的监督，形成“自上而下”、以产出为绩效的评价机制外，也包括建立依托人大代表等综合性的独立监督机构。根据中国地方的现状和政治结构，地方人大可以承担监督的责任（Liu & Smith 2005）；配合冲突协调机制下，市人大可以在城市规划和交通规划审查和批准的过程中加强两者的协调，并监督交通规划、决策和政策执行的绩效产出。
- 长期，随着公众参与和交通信息收集和公开的逐渐成熟，可以形成更为专业化、多元化的“自下而上”的公众参与和监督机制。毕竟，城市交通规划、政策不仅需要“向上负责”，也需要向公众和不同利益的社会团体负责。在城市交通项目规划或者政策制定前期，提倡公众参与，并就交通项目选址、环境影响等提出公众意见。在城市交通建设过程中，通过公众参与，尽可能地降低城市交通建设项目对工作和生活的影响。在项目运营中，可参考伦敦交通服务顾客委员会和新加坡公共交通理事会经验，形成更为专业化的城市交通（或公共交通）监督委员会²，如南京，建立政府、公众和公交企业之间相互监督的纽带。

4. 人员和激励机制

- 在人员和激励机制上，加强城市交通专业技术实力，形成有吸引力的人文环境，鼓励人才发展。

面对新交委扩大的职权和相对薄弱的技术知识体系，如何提高人才的质量、提高技术能力是新交委尤其需要解决的问题，毕竟现有交通委、建委、规划委的技术力量不足以支撑“大交委”。

实现这一目标一般采取的措施：

- 加强城市交通专业技术力量。在新交委成立之初，交委在规划和研究上的经费少、技术团队相对薄弱；而城市规划的团队又不完全了解公共交通规划和行业管理。
 - 鼓励多家规划机构竞争参与，避免指定一个交通研究机构形成一家独大的局面，从而通过竞争机制，加快团队技术水平的提升，尽早实现交委在交通规划上的“全覆盖”。
 - 通过项目外包及与咨询和承包公司合作，鼓励以公私合营的方式，提高项目机构的实施能力。
 - 推进信息化政府建设，在数据和信息层面，减少部门间信息的不对称，实现信息资源的共享，促进部门内和部门间人员和职责的相互了解。

- 形成有吸引力的环境，鼓励人才发展。交委及其下属机构，在公开、透明、规范的激励机制下，形成城市交通专业人才培养机制，构建机构向上的人文环境。随着不同部门并入交委，由于部门文化、工作方式、工作职责的不同，在城市交通体制转型的过程中，有必要采取通过培训、讲座、交叉任职等活动增加机构内和机构间的磨合。同时，加快建立机构自身的文化发展，通过建立起一套人才培养和激励机制，通过公开、透明的激励机制和职业发展道路，培养和吸引不同类型的人才，并提供职业发展的机会和前景。

步骤三：实施改革、评估改革效果以及调整

在顶层设计的基础上，不同城市需根据自身情况实施改革。例如深圳，城市交通管理体制的改革是一个渐进的过程，历经30多年；而其在伦敦、新加坡，城市交通管理体制的改革是一个突变的过程，改革实现了一步到位。

无论是渐进式，还是突变式的改革，其成功的关键不仅是顶层设计和实施过程，更取决于改革后的适应、调整与巩固改革成果的漫长过程。很多城市的城市交通体制改革，一度整合了对不同交通方式的管理，但仍存在诸多不彻底的方面。而改革成功的城市，很大程度不仅依靠良好的顶层设计，还需依靠持之以恒和自身的巩固、调整。

以深圳为例，自2009年“大交委”改革后，深圳交委通过积极完善人才管理机制，提高技术知识体系，加强财政保障措施，不断巩固改革成果。相反，一些城市由于未能形成凝聚力，导致交委的核心职能不断被剥离，最后因为短期利益，损害了改革的长远利益。这其中原因包括城市交通发展战略定位不清，也包括决策、规划和财政得不到保障，未形成长效的协调机制。所以，需要意识到，管理体制的改革是一个长期过程，不仅需做出科学性的改革总体方案和时间表，更需巩固改革的成果，尤其是从战略、权力、资金、规划等重要方面提供保障。

同时，城市交通管理体制的改革过程也需要公众、企业和领域专家的积极参与。毕竟城市交通管理体制的改革关系到公众和企业的利益，没有公众和企业的参与、监督和支持，无法保证政府职能的整合符合“服务”型政府的目标。另外，如果公众不了解城市的政府管理体制改革的内容、进展以及对他们产生的各种影响，就不知该找哪个政府机构，从而弱化公众和企业对政府改革的评价和支持。因而，有必要在改革的全过程中，加强宣传、教育和公众监督，提高公众知情和参与度。

改革的保障机制

城市交通管理体制的改革需要从中央和上一级政府（例如省政府）提供顶层设计和指导意见，以及相应的保障机制，这包括：

- 加强中央在法律、法规和相关政策上的支持。实现交通管理

体制的法制化，才能保障改革的成果不反复。需通过法律法规规定行政主管部门行使相关的行政权力、决策权，以及各个机构和公众的监督权，并规范中央和地方政府之间、地方政府和地方政府之间的关系，以保障新部门的职权受到法律、法规的保护和监督。同时，可借鉴美国的经验，通过立法和联邦资金相结合，对于实行交通管理体制改革的方城市，给予资金的奖励，鼓励和推广科学的城市交通管理模式。但立法需要避免出现“一刀切”的现象，不应将整合的管理模式强加于地方城市，而应鼓励地方因地制宜地进行管理体制的探索和创新。

- 增加垂直协调力度。新的城市交通管理体制建立后，保障其有效运行的关键之一是处理好新的部门与省部门和国家部委之间的关系，尤其是明确整合后相应的上级对口部门，制定有效的垂直协调机制，避免一个部门对应多个上级对口部门导致垂直协调难的问题。改善垂直协调不仅有利于实现地方部门高效运转，也为激励更多城市释放积极的改革信号，如帮助指导横向部门间协调，以更快地达成一致。
- 提供财税制度配套。随着新部门的成立，财税制度也需配套改革，解决当前按照条块划拨的问题。一些城市的经验教训是在部门整合后，由于新部门找不到上级对口单位，或者其法律地位得不到上级单位的承认，导致垂直资金减少。因而，有必要在立法支持基础上，保障新的城市交委有权得到上级政府的财政支持，以及地方税费征收的授权。
- 提高能力建设和建立绩效机制。需要加强改革的激励机制，例如将城市政府体制改革绩效纳入地方官员考核标准，帮助解决基层在改革实施推进中面临的各种问题和挑战，提供技术等方面的必要咨询和帮助，加强经验研讨和交流等等，解决体制改革转型中存在的不足等问题。

注释

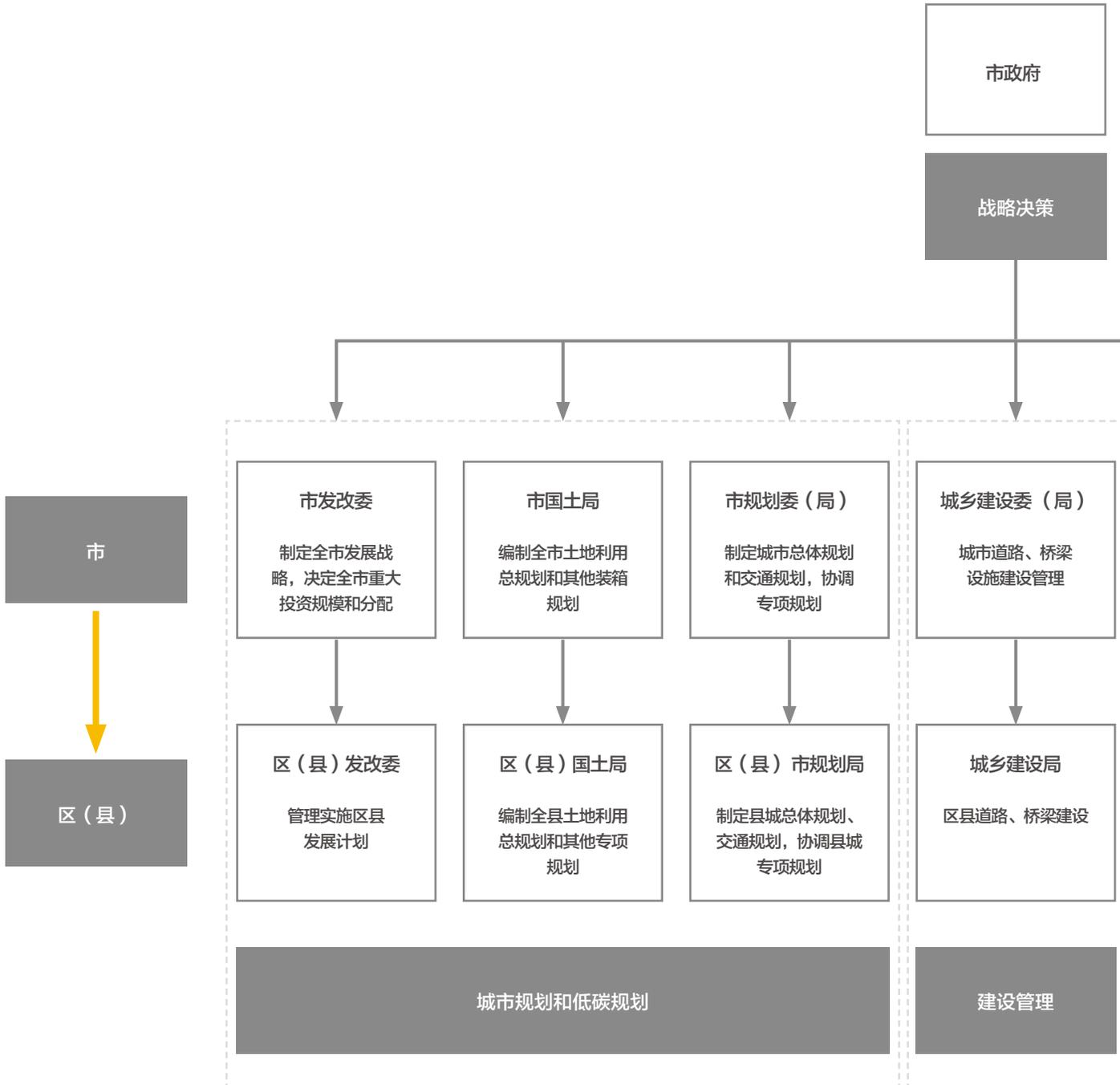
- 1 国内部分城市的停车收费政策不是由交通委制定，而是建委、物价局和公安局等联合制定，或由城市发改委制定。
- 2 南京市是国内目前少有的几个组建城市公共交通乘客委员会的城市，通过公开招募和城市客运管理处直接聘用两种方式，组成城市公共交通乘客委员会。该委员会作为公众参与公共交通管理的社会团体，既起到监督的作用，也起到顾问和宣传的作用。例如委员会监督日常公共交通运营，对城市公共交通中的问题开展调研并及时反映民意。此外，建立该委员会过程中的大量媒体活动也帮助塑造了城市公共交通的新形象，提升了公共交通运营、管理和监督的透明性。

参考文献

1. Downs, A. 1962. The law of peak-hour expressway congestion. *Traffic Quarterly* 16, 1 no. 3
2. Kumar, A., Agarwal, O.P. 2013. *Institutional Labyrinth: Designing a way out for improving urban transport service--lessons from current practice*. Washington, DC ; World Bank Group.
3. Land Transport Authority. Annual Report [R]. Singapore: Land Transport Authority: FY 2010/2011
4. Liu, Z., Smith, G. 2006. *China: Building Institutions for sustainable urban transport*. Washington, DC ; World Bank Group.
5. Meakin, R., 2003. *Urban transport institutions*. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities. Module 1b. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Division 44, Environment and Infrastructure.
6. Galbraith, J. R. 1995 *Designing Organizations: An Executive Briefing on Strategy, Structure, and Process*. San Francisco: Jossey - Bass Publishers
7. Pan, H.X., 2011. *Implementing Sustainable Urban Travel Policies in China*. International Transport Forum Discussion Paper 2011-12.
8. UN-HABITAT. 2004. *The Urban Governance Index: A tool to assist cities in improving local governance*. <http://www.unhabitat.org/content.asp?type-id=19&catid=25&cid=2167>
9. 戴维·奥斯本·彼得·普拉斯特里克. 摒弃官僚制：政府再造的五项战略[M]. 北京：中国人民大学出版社. 2002年.
10. 深圳市交通运输委员会. 2014. 深圳市交通运输委员会2014年部门预算. http://www.sztc.gov.cn/xxgk/zjxx/czyjs/201403/t20140310_38861.htm
11. 李爱明. 2011. 法定机构：企业化的政府. 华夏日报2011年8月19日. <http://finance.sina.com.cn/g/20110819/234310348257.shtml>

附录

图1 | 城市一级涉及城市交通管理部门之间的职责结构图



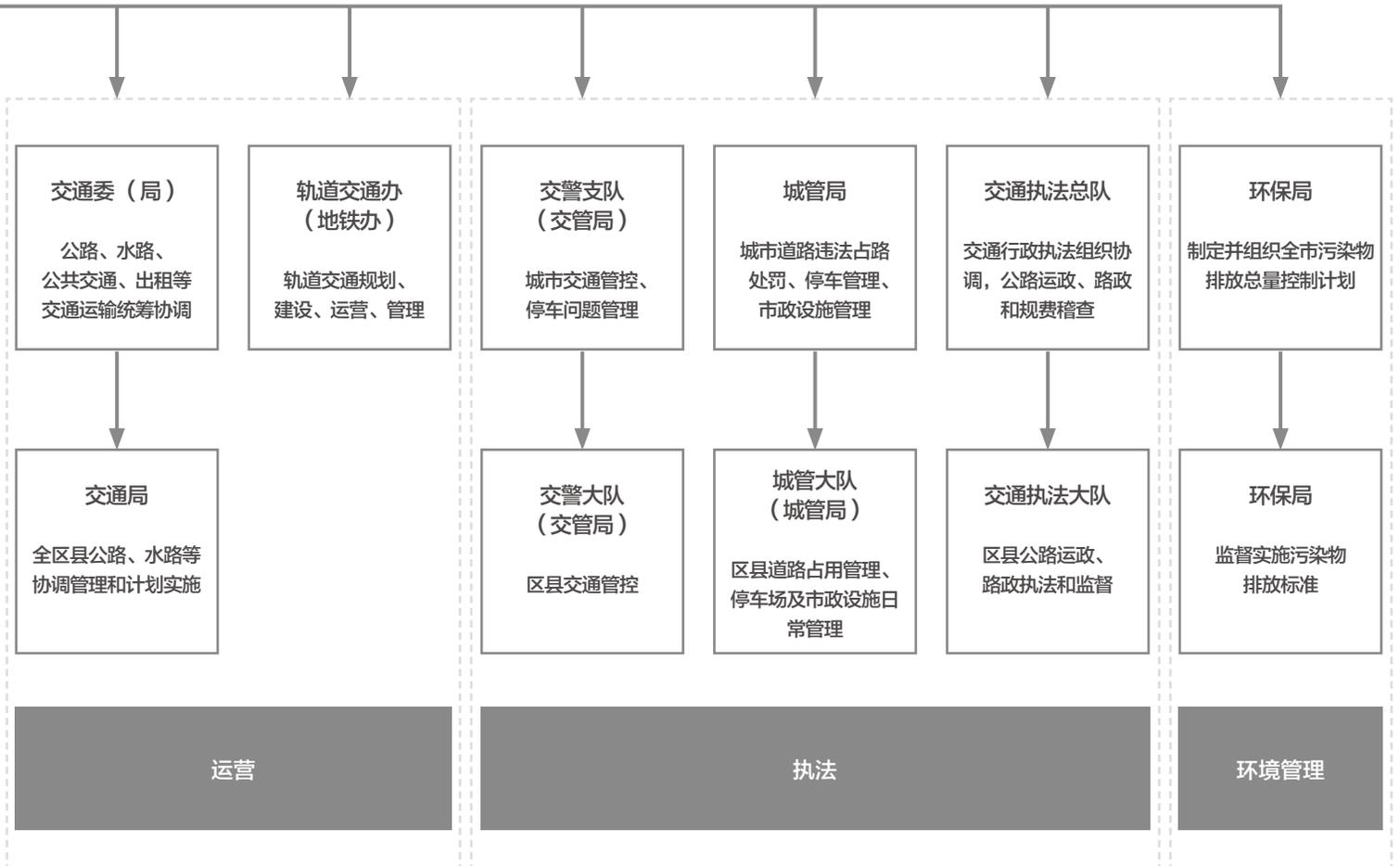
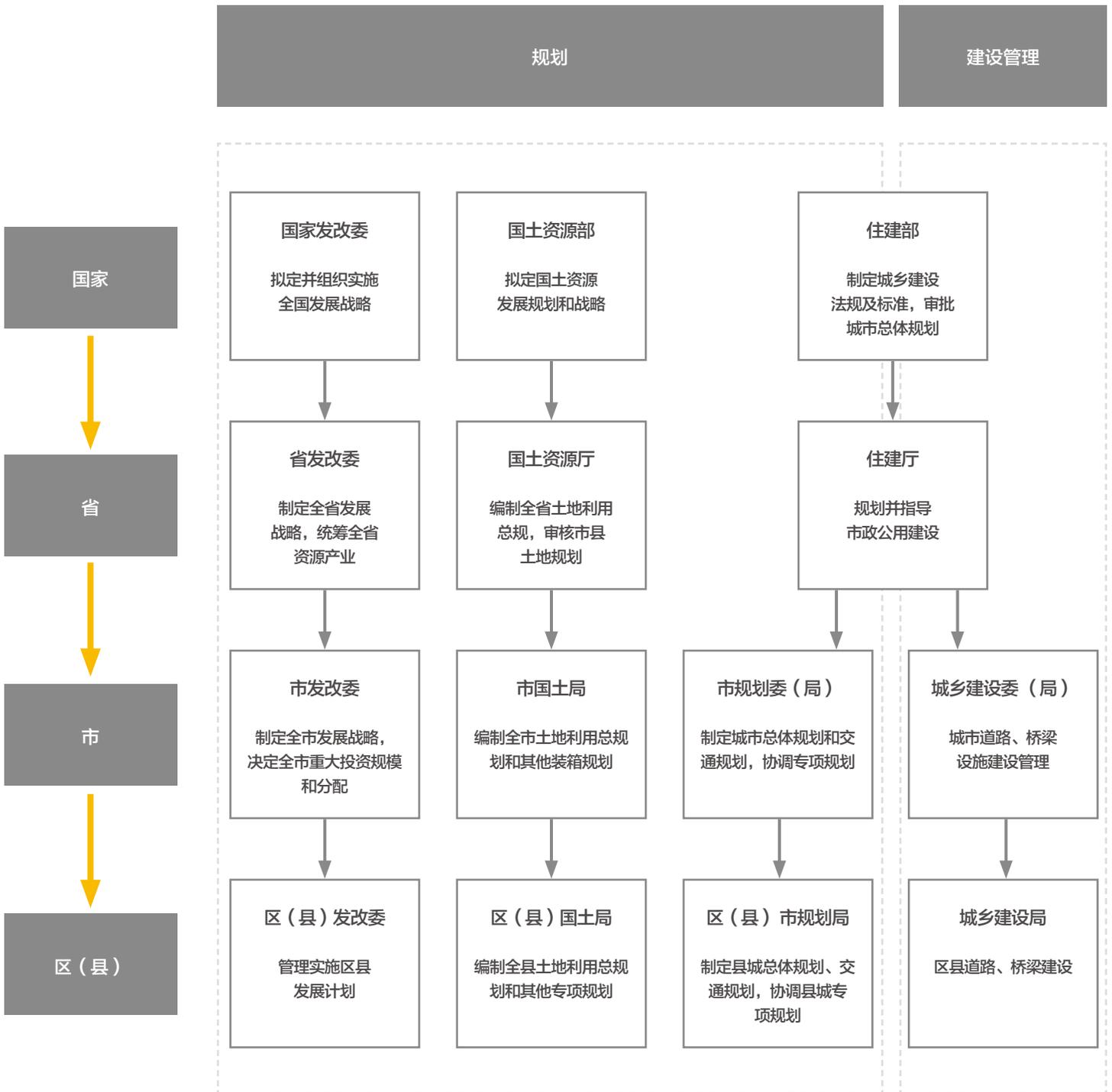
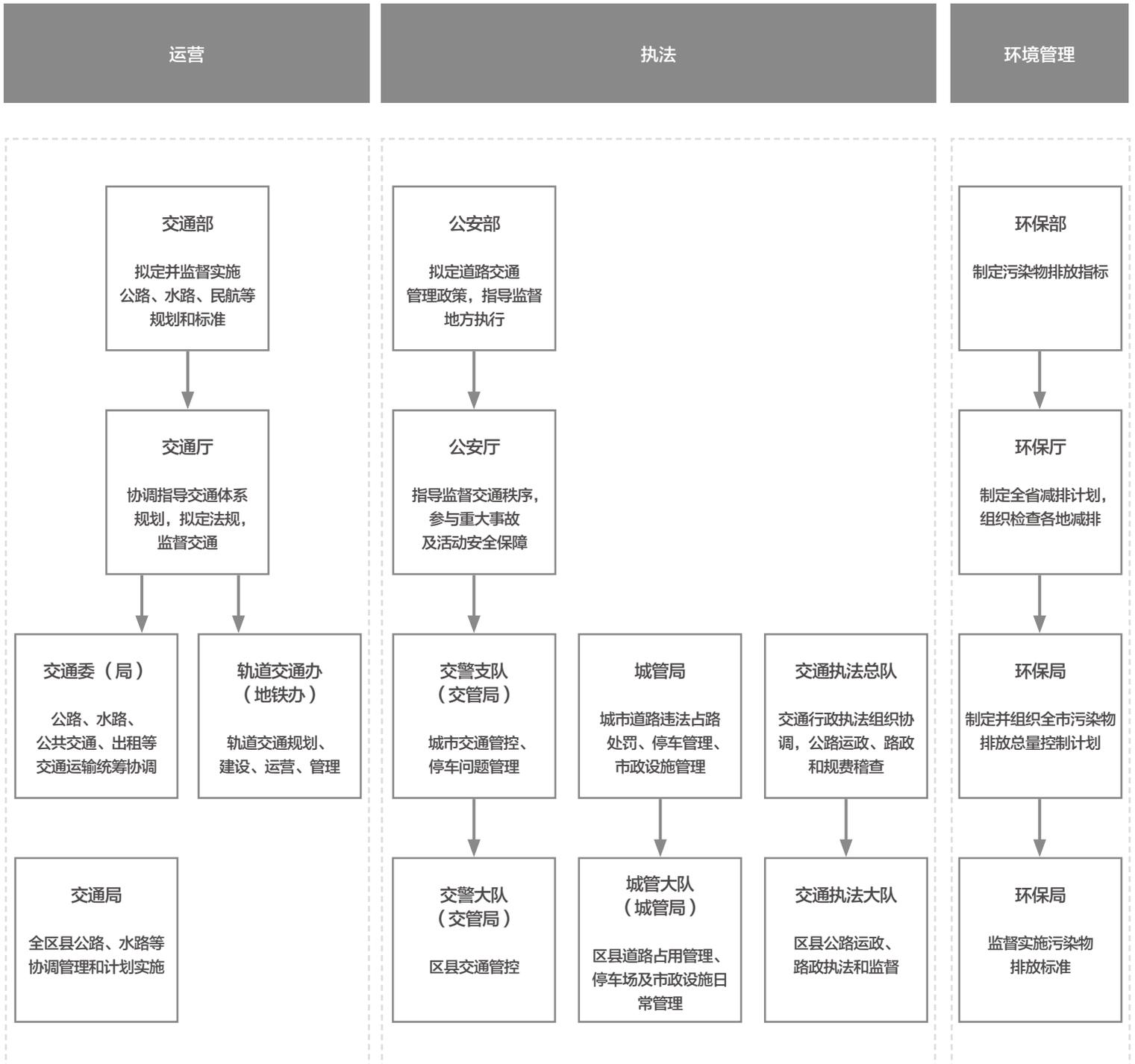


图2 | 城市交通管理部门之间的垂直分权





作者简介

薛露露是世界资源研究所城市与交通中国项目研究分析员。
邮箱：LXue@wri.org

张海涛是世界资源研究所城市与交通中国项目主任。邮箱：
htzhang@wri.org

致谢

在此向为本论文提供支持和意见的机构和专家表示诚挚的感谢。感谢调研城市对研究的开诚布公。感谢世界资源研究所李来、Robin King在写作中的倾力指导，以及宋苏、方琬丽、曾荷霜、王颖对研究内容提供的评审建议。感谢易灿辉、蔡静、李晓松、李先等外审专家对本论文逐字逐句的修改意见。感谢王亚敏和张焯对论文的编辑和出版作出的努力。我们还要特别感谢李梦涵和郑欣两位实习生对文献收集和案例研究所付出的努力。

关于世界资源研究所

世界资源研究所致力于研究环境与社会经济的共同发展。我们将研究成果转化为实际行动，在全球范围内与政府、企业和公民社会合作，共同为保护地球和改善民生提供革新性的解决方案。

解决紧迫的可持续性难题

正因为可持续发展对满足人类今天的需求和实现明天的愿望至关重要，世界资源研究所为保护地球，促进发展，促进社会公平提供锐意进取的解决方案。

制定切实战略迎接变革

为应对变革，世界资源研究所制定了切实可行的战略并辅以有效的实现工具，以此推动进步。我们促进政府转变工作方式、出台新的政策；企业改变经营方式、开发新的产品；人们改变行为模式、接受新的做法，并以此来衡量我们是否成功。

全球行动

今天人类面临的问题是无国界的，因此我们在全球开展行动。我们热心于沟通，是因为世界各地的人们都因思想得到启发，因知识获得力量，并因更深入的了解而产生改变。我们通过准确、公正、独立的工作为地球的可持续发展开拓创新之路。

WITH SUPPORT FROM:



Copyright 2014 World Resources Institute. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 License. To view a copy of the license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>